

REGLAS CONSTITUCIONALES Y RESULTADOS DE POLÍTICA FISCAL¹

Torsten PERSSON y Guido TABELLINI (2004)
En *American Economic Review*

Resumen por: Ray Anderson Roselló².

Abstract

El presente documento busca sintetizar el trabajo realizado por *Persson y Tabellini* (2004). En su investigación, los autores contrastan predicciones teóricas sobre cómo diferentes reglas constitucionales pueden afectar resultados de política fiscal con evidencia empírica, para una amplia muestra de democracias en el mundo. Como la asignación de estas reglas constitucionales dentro cada país no es aleatoria, para enfrentar problemas de selección los autores se apoyan en diferentes estrategias de identificación. Los resultados son consistentes con la teoría. En particular, observan que regímenes presidenciales conducen a estados más pequeños respecto a regímenes de tipo parlamentario. Por otro lado, muestran que elecciones bajo sistemas de tipo mayoritario, además de llevar a estados más pequeños, inducen a un menor gasto en programas de bienestar que sistemas electorales de tipo proporcional.

Palabras clave: Reglas constitucionales, presidencialismo, parlamentarismo, sistema electoral, política fiscal.

¹Nota del Traductor (NdT): Del título original: *Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes*.

²Ingeniero Comercial Mención Economía, Universidad de Chile. Mail: randersonr@fen.uchile.cl

1. Antecedentes

A pesar de la amplia literatura que discute el porqué las reglas constitucionales podrían afectar resultados en términos de política, existe poca evidencia y datos en la materia. Con este trabajo, los autores buscan contribuir a la discusión aportando evidencia empírica contrastable con las predicciones teóricas para el caso de dos formas de reglas constitucionales: el tipo de régimen político que adopten los países y sus sistemas electorales. En general, la literatura teórica apunta a que sistemas electorales proporcionales y regímenes de tipo parlamentario conducirían a programas de bienestar más grandes y a un mayor tamaño de gobierno en los países.

Para explicar esto, se han esbozado una serie de hipótesis en los últimos años. Se sostiene que sistemas electorales de tipo proporcional conducirían a mayores niveles de gasto al motivar programas de gobierno más amplios por parte de partidos políticos. Entre otras razones discutidas en el trabajo, esto se daría por el hecho de que en el caso de elecciones proporcionales, donde los representantes son electos en distritos más grande que en el caso mayoritario, los partidos políticos tendrían incentivos a buscar apoyo en sectores de la población más grandes. Por el contrario, en el caso de elecciones mayoritarias, el foco estaría puesto en grupos pequeños de circunscripciones geográficas pivotales. Con ello, se desincentivaría la ejecución de programas de carácter universal y privilegiarían políticas acotadas en favor de grupos pequeños.

En cuanto al tipo de régimen político, autores han argumentado que la interdependencia entre poderes ejecutivo y legislativo, a partir de mecanismos como los votos de confianza, conducirían a una mayor cohesión legislativa en el caso parlamentario. Esta cohesión legislativa como soporte del poder ejecutivo, conformada por un amplio espectro de partidos políticos, facilitaría la construcción de programas de carácter universal. En contraposición, bajo un régimen de tipo presidencial, las coaliciones legislativas serían más bien inestables. Lo que predominaría en este caso sería la competencia en términos de agenda por parte de las coaliciones que integren el poder legislativo. El resultado de esta dinámica favorecería una asignación de recursos favorable a minorías poderosas por sobre la ejecución de programas de bienestar social amplios.

Es sobre la base de esta discusión teórica que los autores buscan aportar evidencia empírica. Ahora bien, hacerlo no es del todo sencillo. Especialmente, considerando que la adopción de las diferentes reglas constitucionales no es aleatoria. Esta responde a una combinación de factores culturales, históricos, políticos, entre tantos otros, para cada una de las distintas democracias en el mundo. En ese sentido, en la investigación se busca encontrar una estrategia de identificación capaz de superar los problemas de este potencial sesgo de selección.

2. Metodología y resultados

En primer lugar, antes de profundizar en la metodología adoptada por los autores, es importante hacer algunas precisiones respecto a los datos y la selección de la muestra. En el trabajo se pretende comparar resultados de política en democracias con diferentes tipos de reglas constitucionales, utilizando datos para 80 democracias entre los años 1990 y 1998³. Estas democracias se escogen de acuerdo a datos de *Freedom House* e índices *gastil* de derechos políticos y libertades civiles. Estos índices entregan puntuaciones entre

³También trabajan sobre una ventana temporal más larga, pero para ello renuncian a 20 países configurando una segunda muestra con datos para solo 60 de ellos

1 a 7 para cada país, donde un menor valor del índice representa mejores instituciones democráticas. De esta forma, para seleccionar, en la muestra se incluye solo a países con un promedio entre estos dos índices menor a 5⁴.

Por otra parte, los autores construyen dos variables para distinguir por tipo de sistema electoral y régimen político. En ese sentido, definen variables binarias de acuerdo a criterios específicos. Para distinguir por sistema electoral, los autores crean la variable *maj*. Esta toma un valor = 1 si los países tuvieron un sistema electoral de tipo mayoritario en la elección más reciente del poder legislativo (*lower house*), y un valor = 0 si este fue de tipo mixto o proporcional. Por otro lado, crean la variable *pres* para diferenciar por tipo de régimen político. Para el caso de regímenes de tipo presidencial, esta variable toma un valor = 1. Esto es, en caso de que el poder ejecutivo no responda al poder legislativo por medio de un voto de confianza. En caso contrario, cuando el régimen adoptado por los países es de tipo parlamentario según la definición presentada, *pres* toma un valor = 0⁵.

Es importante apuntar que estas variables prácticamente no sufren cambios en la ventana temporal de estudio. Específicamente, no hay cambios en la variable *pres*, mientras que en el caso de la variable *maj* estos son escasos⁶. En cuanto a las variables de política fiscal, se fijan en el nivel de gasto como porcentaje del PIB (*cgexp*) y, para analizar la composición de este gasto, observan el gasto por parte del gobierno central en seguridad social y bienestar también como porcentaje del PIB (*ssw*).

En una primera aproximación, los autores proponen un modelo básico de estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) donde regresionan la variable de interés de política fiscal contra una de las dos variables binarias definidas más una serie de controles. Dentro de estos controles, incorporan al análisis variables referentes al nivel de desarrollo, logaritmo del ingreso per-cápita, apertura al comercio, tamaño de las exportaciones e importaciones sobre el PIB, edad de la población, locación geográfica y origen colonial, creando variables binarias para cada uno de los siguientes grupos: colonias británicas, español-portuguesas y de otro origen. Los resultados de esta aproximación, como se muestra en la Figura 1, indican que los regímenes presidenciales y elecciones de tipo mayoritarias tienen efectos significativos sobre los resultados de política. El impacto de tener regímenes de tipo presidencial reduciría el tamaño del gobierno en cerca de un 5 % como porcentaje del PIB y el de tener un sistema electoral de tipo mayoritario en cerca de un 6 % como porcentaje del PIB.

Ahora bien, la estimación utilizando este modelo, indican los autores, puede contener diversos errores. En especial, si consideramos que puede haber omisión de variables relevantes que expliquen tanto los resultados de política fiscal y la adopción de reglas constitucionales en los distintos países. Para enfrentarse a este problema, los autores refuerzan sus estimaciones utilizando un método de corrección de Heckman y un análisis con variables instrumentales. Para ambos casos, es posible pensar en la estrategia distinguiendo dos etapas. En una primera etapa, los países determinan su tipo de constitución de acuerdo a una serie de variables explicativas tales como locación geográfica u origen colonial. Luego, en una segunda etapa, y de acuerdo al tipo de constitución adoptado por los países, el modelo determina un resultado en términos de política fiscal controlando por otra serie de elementos. En Heckman, la primera etapa incorpora variables

⁴Los autores destacan que esta selección puede ser muy generosa, incorporando a la muestra países con democracias no muy consolidadas. Es por ello que también reportan resultados distinguiendo entre buenas y malas democracias, donde las buenas son definidas como aquellas con puntaje promedio entre 1990 y 1998 menor a 3,5.

⁵De acuerdo a esta clasificación Francia y Finlandia, por ejemplo, son clasificados como regímenes parlamentarios debido a que el poder ejecutivo depende del voto de confianza del legislativo a pesar de tener presidentes electos directamente

⁶En el caso de existir cambios se codifica la variable con el valor que esta esta habría tomado previo a la reforma

históricas, geográficas y demográficas. Entre ellas destacan, por ejemplo, una medida de fraccionalización etno-lingüística, la distancia a la línea del ecuador y el tamaño de la población. Para el caso de la especificación utilizando variables instrumentales, y con el objetivo de cumplir con el criterio de exclusión, los autores utilizan variables que señalan la época en las que las constituciones fueron redactadas como instrumento⁷.

Los resultados bajo estas últimas dos especificaciones refuerzan las estimaciones iniciales. Utilizando la corrección de Heckman, los autores encuentran un impacto significativo de las reglas constitucionales sobre resultados de política fiscal, en la misma dirección que los resultados por MCO pero de una magnitud mayor. Es posible observar aquello en la columna (2) de la Figura 2 disponible en *Anexos*. Para el caso del análisis utilizando variables instrumentales, como se desprende de la misma figura columnas (3) y (4), la dirección del impacto sigue siendo negativa pero se pierde significancia en el caso del sistema electoral.

A pesar de solucionar problemas de endogeneidad con las últimas aproximaciones, tanto la estimación por MCO simple, variables instrumentales y corrección de Heckman, presuponen un comportamiento lineal de la distribución en la segunda etapa (función que vincula reglas constitucionales con *outcomes* de política). Sin embargo, considerando que en este caso el tipo de regla constitucional varía significativamente entre grupos de países, puede que este supuesto sea muy fuerte y que la aproximación lineal entregue resultados sesgados. Si bien es posible enfrentar esto incorporando interacciones entre las variables en el modelo, los autores proponen un método más general estimando el efecto por medio de emparejamientos no paramétricos calculando *propensity-scores*. Por medio de esta aproximación, básicamente se busca comparar diferencias en políticas para países muy similares (*propensity-score* cercanos) pero con diferentes reglas constitucionales. En la práctica, entonces, el *propensity-score* para este caso se define como la probabilidad de que un país adopte una regla constitucional específica dado un conjunto de características observables. Los resultados de esta aproximación, considerando al menos tres formas alternativas de emparejamiento⁸, reafirman las estimaciones iniciales.

Finalmente, los autores buscan extender el análisis deteniéndose a estudiar los efectos de las reglas constitucionales sobre la composición del gasto de gobierno. Para ello, reproducen su estrategia de identificación utilizando ahora, como variable de interés, el gasto en bienestar como porcentaje del PIB para las diferentes democracias. Encuentran que elecciones mayoritarias disminuyen el gasto en bienestar en cerca de un 2-3% del PIB. Esto último parece ser más relevante para el caso de democracias más fuertes y antiguas. En el caso del tipo de régimen político, se encuentra que los efectos son menos claros. En relación a este punto, indican que al momento de analizar gasto en bienestar, el sesgo de selección parece ser un problema mayor para la estimación.

3. Conclusiones

Los resultados empíricos de este trabajo apuntan a que las reglas electorales y el régimen político adoptado por los países afectan resultados en términos de política fiscal. Estos resultados van en línea con la literatura en la materia. Elecciones mayoritarias conducen a estados más pequeños y menor gasto en paquetes de bienestar. Por otro lado, democracias presidencialistas conducirían a un menor tamaño de gobierno. Sin embargo, el tipo de régimen político adoptado por los países no afectaría el nivel de gasto

⁷Distinguen entre los periodos: antes de 1920, entre 1921-1950, y entre 1951-1980.

⁸Los autores utilizan *vecino más cercano*, *kernel* y *estratificación*.

en programas de bienestar. Estos resultados son robustos a una serie de identificaciones para atender problemas de selección y no linealidad. En resumidas cuentas: los tres grupos de resultados muestran una imagen bastante consistente. Regímenes presidenciales y elecciones mayoritarias reducen el tamaño del gobierno en cerca de un 5% del PIB.

Los autores sostienen que sería interesante fortalecer las conclusiones de este análisis con una profundización teórica en estos tópicos. Así también, por medio de una extensión de la investigación hacia otras variables de interés como políticas comerciales, estructura impositiva, además de diferentes variables explicativas como barreras de entrada a la política, mecanismos de interdependencia entre poderes para el caso parlamentario, etc. Por último, se indica que es materia para futuras investigaciones avanzar en la correcta identificación de los canales por medio de los cuales estas variables institucionales afectan los resultados en términos de política fiscal.

4. Anexos

TABLE 2—SIZE OF GOVERNMENT AND CONSTITUTIONS: OLS ESTIMATES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Dependent variable	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgrev</i>	<i>dft</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>
<i>pres</i>	-5.18 (1.93)***		-5.00 (2.47)**	0.16 (1.15)	-2.65 (2.70)	-7.75 (2.70)***	-6.46 (2.98)**
<i>maj</i>	-6.32 (2.11)***		-3.68 (2.15)*	-3.15 (0.87)***	-1.45 (2.32)	-7.94 (3.74)**	-6.33 (2.48)**
<i>propres</i>		-6.56 (3.01)**					
<i>majpar</i>		-6.96 (3.72)*					
<i>majpres</i>		-10.37 (3.03)***					
<i>pres_newdem</i>						3.50 (2.72)	
<i>maj_newdem</i>						3.58 (4.03)	
<i>newdem</i>						-4.08 (2.23)*	
<i>pres_baddem</i>							2.42 (4.16)
<i>maj_baddem</i>							2.06 (5.97)
<i>baddem</i>							-5.73 (3.46)
<i>F-test (pres)</i>		0.43				4.01**	1.40
<i>F-test (maj)</i>						3.18*	0.66
Sample	1990's	1990's	1990's	1990's	1960–1973	1990's	1990's
Observations	80	80	76	72	42	80	80
<i>R</i> ²	0.71	0.70	0.68	0.50	0.79	0.72	0.70

Notes: Robust standard errors are in parentheses. All regressions include our standard controls, *hyp*, *lpop*, *gastil*, *age*, *trade*, *prop65*, *prop1564*, *federal*, and *oecd*, plus a set of indicator variables for continental location and colonial origin, except that *age* is missing in column (5)–(6), while *gastil* is missing in column (7) and replaced by *polity* in column (5). *F-test (pres)* refers to tests of the hypotheses that the coefficient for *propres* is equal to the difference between the coefficients for *majpres* and *majpar* [column (2)], the sum of the coefficients for *pres* and *pres_newdem* is zero [column (6)], and the sum of the coefficients for *pres* and *pres_baddem* is zero [column (7)]. *F-test (maj)* refers to the corresponding tests with regard to *maj* [columns (6) and (7)].

* Significant at the 10-percent level.

** Significant at the 5-percent level.

*** Significant at the 1-percent level.

Figura 1: Resultados estimación por MCO

TABLE 3—SIZE OF GOVERNMENT AND CONSTITUTIONS: INSTRUMENTAL VARIABLES, HECKMAN, AND MATCHING ESTIMATES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Dependent variable	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>	<i>cgexp</i>
<i>pres</i>	-5.29 (2.18)**	-11.52 (4.54)**	-6.51 (3.71)*	-4.22 (3.99)	-5.86 (4.53)	-2.54 (2.26)	-7.30 (2.36)***
<i>maj</i>	-6.21 (2.82)**	-6.77 (1.98)***	-4.83 (3.19)	-4.18 (3.17)	-4.86 (3.57)	-6.59 (3.40)*	-5.76 (2.59)**
Conts & Cols	Yes	Yes	<i>col_uka</i>	<i>col_uka, laam</i>			
Sample	1990's	1990's	1990's	1990's	1990's	1990's	1990's
Endogenous selection	<i>maj</i>	<i>pres</i>	<i>pres</i>	<i>pres</i>	<i>pres</i>	<i>pres</i>	<i>pres</i>
Estimation	Heckman ML	Heckman ML	2SLS	2SLS	Stratification	Nearest neighbor	Kernel
Rho	0.05 (0.29)	0.62 (0.33)					
Chi-2			3.29	2.23			
Adjusted R ²			0.59	0.59			
Observations	75	75	75	75	65(<i>pres</i>) 67(<i>maj</i>)	65(<i>pres</i>) 67(<i>maj</i>)	65(<i>pres</i>) 67(<i>maj</i>)

Notes: Standard errors are in parentheses. Always included in second-stage specification in columns (1)–(4): *age, lyp, trade, prop1564, prop65, gastil, federal, oecd, lpop*; Conts & Cols refer to indicator variables for continental location and colonial history. Specification of constitution selection in Heckman procedure in columns (1)–(2) includes: *engfrac, eurfrac, lat01, avelf, lpop, laam*; Rho is the estimated correlation coefficient between the error terms in the first and second stage. Estimation is by maximum likelihood. First-stage specification of 2SLS in columns (3)–(4) includes (see Table A2, Appendix): for *maj*: *con2150, con5180, con81, engfrac, eurfrac, lpop, avelf*; for *pres*: *con2150, con5180, con81, engfrac, eurfrac, lat01, age*; Chi-2 is the test statistic for rejecting the overidentifying restrictions implied by exogenous (additional) instruments; critical value Chi-2 (5,0.05) = 11.07. Propensity-score logit estimation underlying columns (5)–(7) includes: *lyp, prop65, gastil, federal, col_uka, laam*; estimates of the constitutional effects in these columns are carried out separately rather than jointly; numbers at the bottom indicate observations used in estimation (observations outside the common support for the propensity score of each constitutional feature are deleted).

* Significant at the 10-percent level.

** Significant at the 5-percent level.

*** Significant at the 1-percent level.

Figura 2: Resultados estimación por Heckman y Variables Instrumentales