

□ OPINIÓN

Asamblea Constituyente y sus posibles efectos económicos: ¿hay realmente de qué preocuparse?

29.04.2015

Por Daniel Goya León

TEMAS: Economía, Política

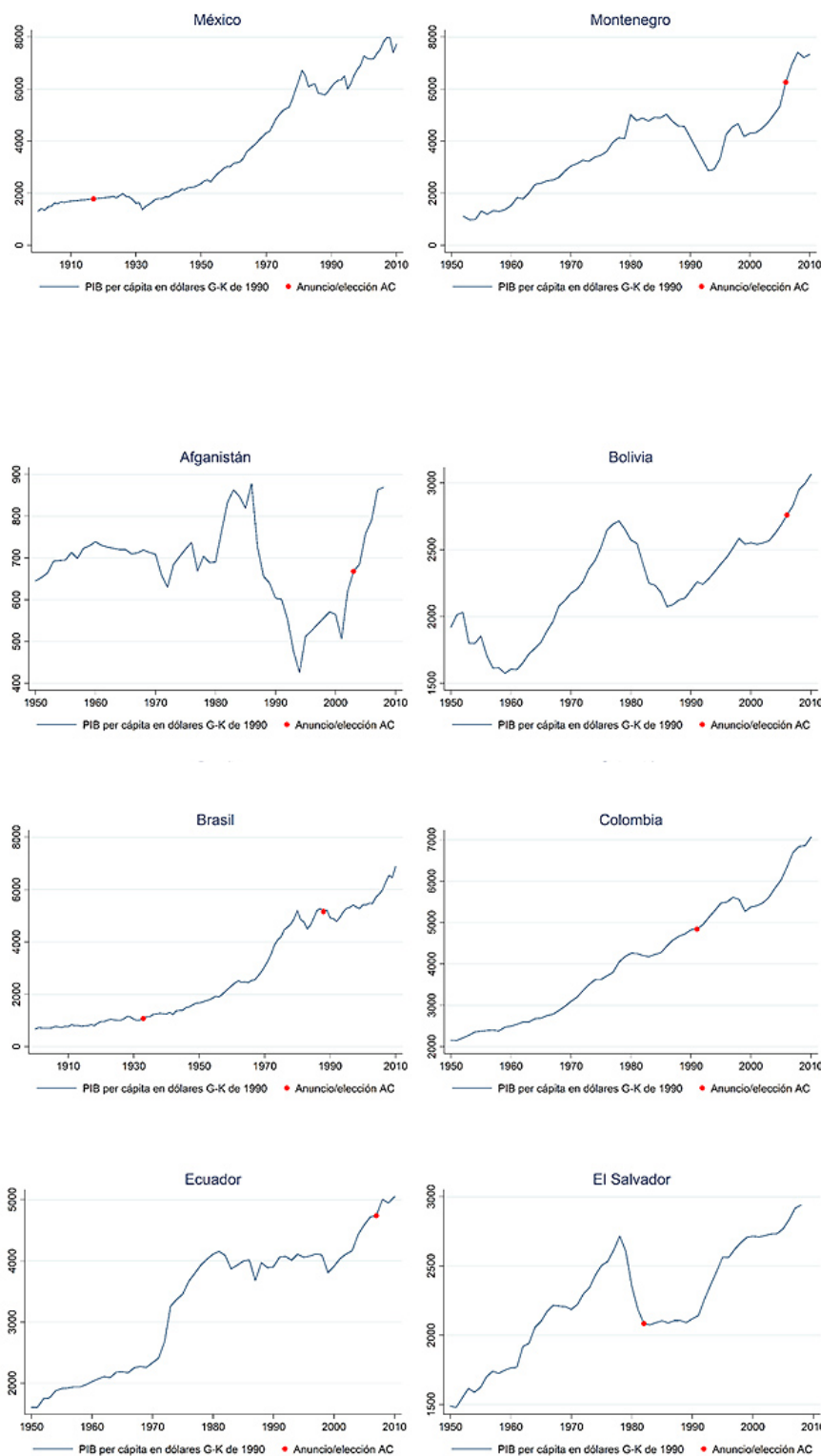
Tras el anuncio presidencial que da inicio al proceso de cambio de la Constitución y frente a los argumentos que indican que una Asamblea Constituyente puede afectar el desarrollo económico, el autor de esta columna analizó la trayectoria del PIB en países que recurrieron a asambleas para generar una nueva carta magna. De los 22 casos estudiados, indica el autor, “son sólo un par los que muestran algún tipo de problema. Son más los que tienen asambleas en medio o justo antes de períodos de crecimiento sostenido. Claramente no se cayeron a ningún precipicio e incluso es posible que las asambleas constituyentes hayan entregado legitimidad y estabilidad a sus sistemas políticos, facilitando el crecimiento”.

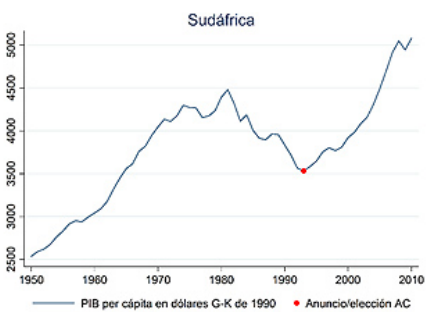
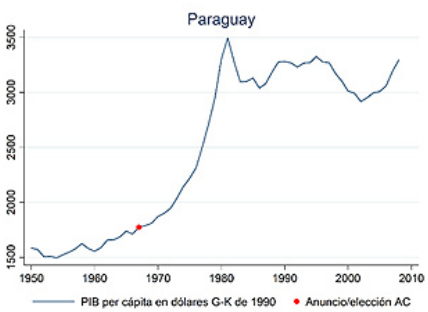
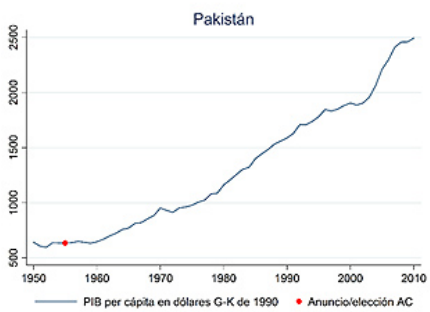
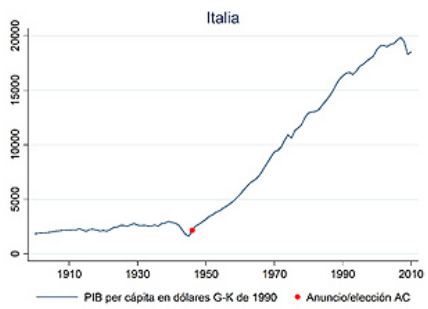
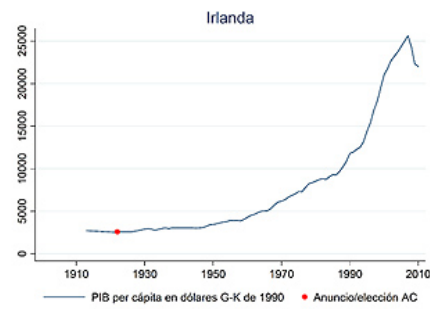
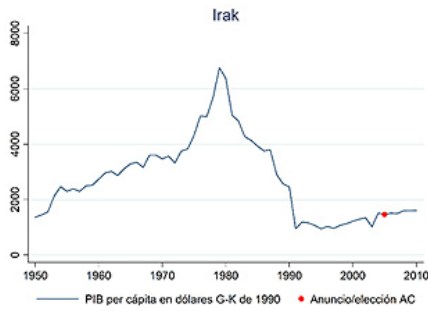
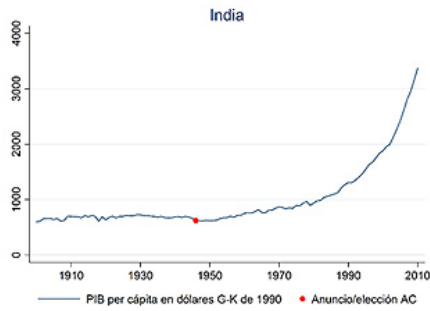
Luego del discurso presidencial de este martes 28 de abril, sigue abierta la discusión respecto al mecanismo para cambiar la actual Constitución. Más allá del ‘proceso abierto a la ciudadanía’, ¿quién va a redactar esta nueva Constitución? ¿Cómo se decidirá su ratificación?

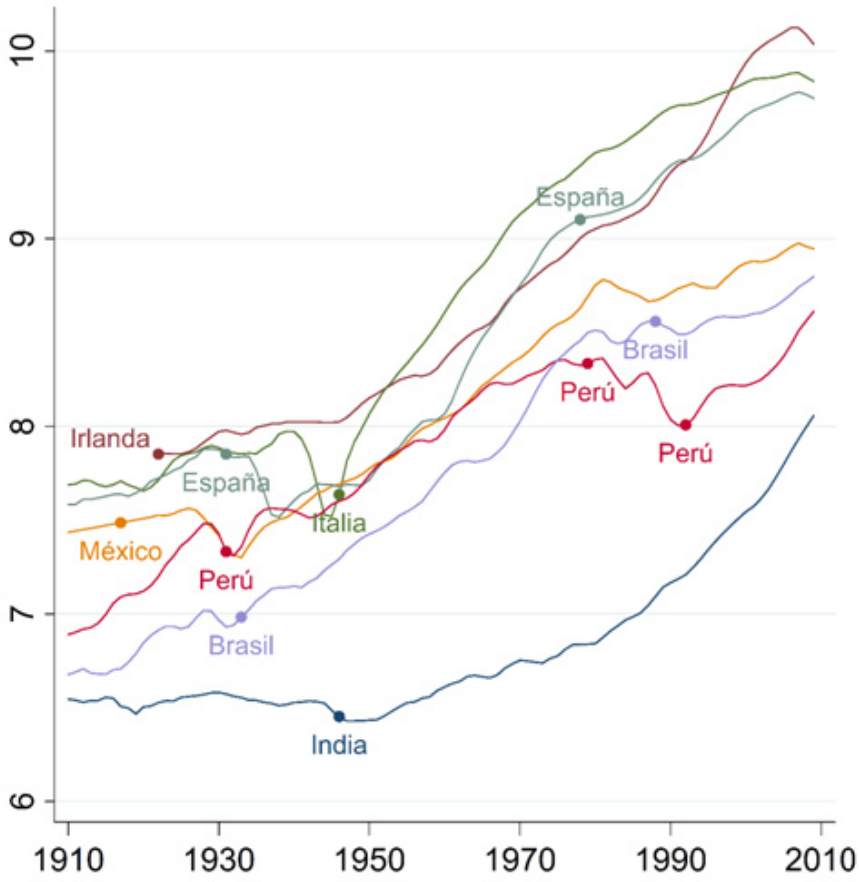
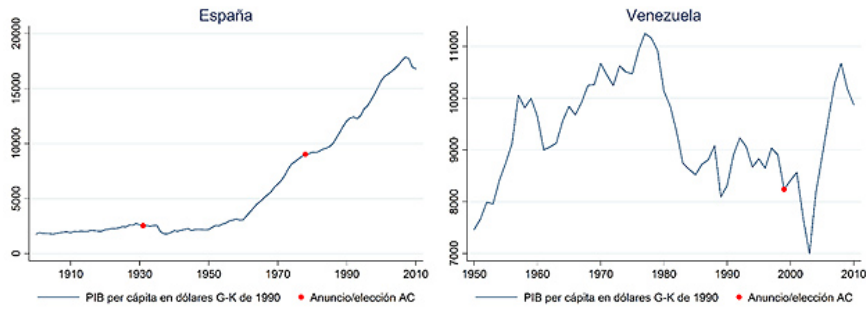
La idea de una posible Asamblea Constituyente ha sido particularmente criticada por algunos sectores, y si bien el debate es sano, hay que distinguir entre debate serio y campañas del terror sin mayor sustento. Por ejemplo, Felipe Larraín en una columna hace algunas semanas en El Mercurio se manifiesta preocupado por lo riesgoso que sería cambiar la Constitución para la estabilidad y continuidad del desarrollo económico chileno. Una posible asamblea constituyente sería aún más preocupante, ya que *“agrega una dosis especial de incertidumbre”*. Esto motiva la realización de un ejercicio muy simple: ¿Qué ha ocurrido con el PIB de los países que han implementado asambleas constituyentes? Si bien el crecimiento económico es un indicador insuficiente para medir el desarrollo, es el apropiado para evaluar si es correcto decir que los cambios constitucionales en general, y especialmente las asambleas constituyentes, tienen efectos económicos negativos.

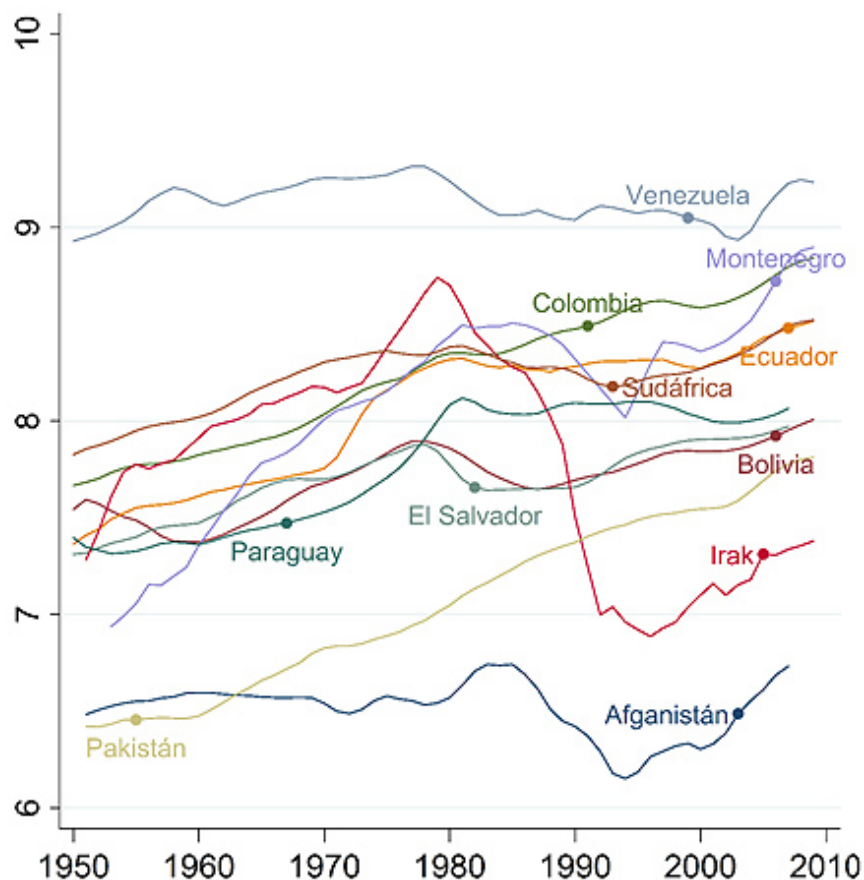
Sin pretender decir que una AC tenga un efecto causal en el crecimiento económico, ni a la inversa (que una crisis económica resulte en una AC), podemos simplemente observar la trayectoria que ha seguido el PIB de los países que han recurrido a este mecanismo durante el último siglo[1]. En los gráficos de abajo se muestra el PIB per capita de cada país (en dólares Geary–Khamis de 1990) obtenido del Proyecto Maddison[2]. Los datos sobre asambleas constituyentes

proviene de distintas fuentes. En los gráficos se indica con un círculo rojo el momento en que fue anunciada o fueron elegidos los miembros de la AC, según los datos que estuvieran disponibles[3].









Los gráficos de PIB para cada país muestran realidades muy distintas. En algunos casos la AC ocurre después de importantes caídas en el PIB, pero en otros ocurren en períodos de relativo auge económico. **Lo claro es que no parece que las asambleas constituyentes estén asociadas a períodos de desaceleración económica.**

Posiblemente algunos de los casos que siguen crisis económicas, se dieron junto con crisis políticas.

También es posible que en esos casos, el posterior crecimiento de la economía sea sólo un rebote después de la crisis. Pero claramente *no* se observa que las asambleas constituyentes estén asociadas a mal rendimiento económico. Los gráficos que agrupan a los distintos países muestran la media móvil de tres años del logaritmo del PIB, con lo cual se puede ver que la relación entre el PIB y las AC no es algo que dependa del nivel de ingreso per cápita de los países: la inexistencia de un efecto negativo es a cualquier nivel de ingresos.

¿Cuáles son los casos donde se ven problemas con el crecimiento después de una asamblea constituyente? Tanto en España (el año 1931) como en El Salvador, las caídas bruscas del PIB ocurren debido a guerras civiles. La segunda AC que se observa para el Perú fue seguida de un período de mal rendimiento económico, pero ocurre todo lo contrario con la tercera. En Colombia y México se observan períodos de rendimiento económico relativamente malo, pero estos empiezan ocho y diez años después de la AC respectivamente. La segunda que se observa para Brasil es seguida de un período negativo, o más bien, la AC ocurre durante un período de estancamiento, al final de la década perdida de los '80 y durante el inicio de las reformas neoliberales. Para algunos países hay pocos años de datos después de la AC, pero lo que se alcanza a ver es que no habría quiebres importantes en las trayectorias de crecimiento[4]. El mensaje general es claro: en la historia económica reciente no hay evidencia de catástrofes económicas post-AC.

Podría argumentarse que la pregunta correcta es *qué hubiera ocurrido con esos países si no hubieran tenido una asamblea constituyente*. La verdad es que eso es imposible de saber. Pero lo claro es que de 22 casos que se observan en los gráficos, son sólo un par los que muestran algún tipo de problema. Son más los que tienen asambleas en medio o justo antes de períodos de crecimiento sostenido. Claramente no se cayeron a ningún precipicio, e incluso es posible que las asambleas constituyentes hayan entregado legitimidad y estabilidad a sus sistemas políticos, facilitando el crecimiento. De hecho, el argumento de la incertidumbre podría invertirse: de no ser cambiada, los cuestionamientos a la actual Constitución no harían sino aumentar, y su mantención se transformaría en una fuente de incertidumbre: ¿Cuándo se va a cambiar?

¿Con qué mecanismo? ¿Bajo un gobierno serio, o bajo un eventual gobierno populista? El discurso de anoche muestra que al menos hay voluntad de iniciar el proceso bajo este gobierno, pero todavía falta mucho por definir.

Estos gráficos no pretenden ser un análisis estadístico formal[5] ni un argumento a favor de una asamblea constituyente, sólo una primera mirada a los datos, para aportar a la discusión y alejarla del terreno de la especulación y las campañas del terror. Los casos son pocos, y por su naturaleza no es un tema donde sea apropiado generalizar. La realidad de cada país es distinta y los procesos de cambio constitucional son complejos y multidimensionales, y debieran estudiarse caso a caso.

Más allá de la economía, está claro que el diablo está en los detalles: una asamblea constituyente podría terminar siendo un grupo caótico que no logre generar un texto, o una burda copia del actual congreso binominal. Si se llegara a conformar una AC, serán clave para sus resultados los mecanismos que definan su operación y la elección de sus miembros. Algo mínimo sería evitar que esa elección sea un –muy caro– show de marketing como las elecciones actuales; que la campaña se enfoque en el contenido y no en las fotos “photoshopedas” de los candidatos, y que se limiten efectivamente los niveles de gasto en publicidad (da gusto ver las calles inglesas durante períodos de campaña, no hay nada más que pequeños letreros puestos en las casas, con los nombres de los candidatos y los colores de sus partidos, y sólo por unas pocas semanas). Es de esperar que el –poco legítimo– Congreso apruebe las medidas propuestas por la comisión Engel y la eventual elección de los miembros de una AC sea realmente democrática y no plutocrática.

Ya es un hecho que durante este año se iniciará el proceso para la redacción y aprobación de un nuevo texto constitucional. Lo importante ahora es que este proceso asegure que la nueva Constitución que surja sea legítima y efectivamente garantice estabilidad. La decisión respecto del mecanismo para generar la nueva Constitución debiera ser el resultado de un plebiscito vinculante –una vez modificada la Constitución actual para permitirlo– y es importante que las alternativas se discutan y la ciudadanía vote informada. Los argumentos económicos pueden jugar un rol en esa discusión, pero hay que mirar la evidencia en vez de lanzar campañas del terror que aseguren que un mecanismo en particular va a tener necesariamente un impacto negativo en la economía.

[1]El único país (de los que encontré información) que no incluyo es Argentina, ya que todas las modificaciones a su Constitución deben ser efectuadas por una asamblea constituyente.

[2]Los resultados son los mismos al usar USD constantes de 2005 obtenidos desde el Banco Mundial, y esta misma medida ajustada por poder de compra. Los datos de Maddison están disponibles sólo hasta 2010, pero cubren un período de tiempo más largo, que permite estudiar un número mayor de países que las series del Banco Mundial y otras bases de datos como las Penn World Tables.

[3]Es difícil establecer una fecha concreta para el análisis. Pueden usarse tanto la fecha de anuncio de la AC, de la elección de sus miembros, o de entrada en vigencia de la nueva Constitución. Según la teoría económica, los agentes económicos internalizan en sus decisiones los efectos futuros esperados de algo al

momento que obtienen la información al respecto. En otras palabras, la hecatombe económica debiera ocurrir al momento que se anuncia la AC.

[4] Si se usaran los datos del Banco Mundial hasta 2013, esta conclusión se refuerza para Bolivia, Ecuador, Afganistán e Irak. Se observa algo similar para Nepal, que no alcanza a tener datos post-AC en la base de Maddison.

[5] Algunos análisis preliminares muestran lo mismo. Por ejemplo, el anuncio/elección de una AC no es estadísticamente significativo en regresiones del cambio en el logaritmo del PIB per capita, controlando por su rezago, dummies para cada año, y dummies para los países (o alternativamente, el nivel inicial de PIB per capita). Tampoco lo es para el cambio en el logaritmo del PIB varios años hacia delante, ni tampoco al agrupar los datos en períodos de cinco años. Interacciones de un indicador del período post AC con los dummies de los países no son significativas (algunas son significativamente positivas) en regresiones como la descrita arriba. Todo esto es válido tanto con los datos de Maddison como con los del Banco Mundial, con y sin ajuste por poder de compra, y con distintos estimadores de los errores estándar de los parámetros. En un pequeño número de regresiones con los datos del Banco Mundial se obtiene un coeficiente estadísticamente significativo y negativo, pero es siempre causado por los valores extremos de Irak (así como también hay algunas especificaciones donde el coeficiente es estadísticamente significativo y positivo).