

# Los partidos políticos y las reputaciones de gobierno

## Jaime Andrés Niño

Investigador del Instituto de  
Estudios Políticos y  
Relaciones Internacionales,  
IEPRI

### INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO BUSCA RESPONDER A LA pregunta: ¿Por qué se necesitan partidos en la política? Con ese fin, se introduce un argumento poco estudiado en la literatura política: la importancia de los partidos como mecanismos de generación de reputaciones de gobierno. La delegación política es mucho más imperfecta que otras formas de delegación, como consecuencia de la inconsistencia temporal entre el momento de la elección y el gobierno del agente político. Esta situación es la que permite a los políticos incumplir las promesas de gobierno, que constituye la frustración más común de la ciudadanía con sus representantes y la principal fuente de descrédito de las instituciones democráticas<sup>1</sup>.

En principio, los partidos tienen incentivos para construir reputaciones de gobierno y, por tanto, para honrar sus promesas electorales durante el ejercicio del gobierno. En cambio, los políticos individuales normalmente carecen de estos incentivos y, por ende, actúan motivados más por los beneficios de corto plazo de gobernar de acuerdo con sus intereses y los de minorías influyentes que con los de la mayoría de electores. Esta diferencia entre partidos y políticos individuales se explica porque los primeros normalmente tienen vidas electorales largas y desconocen cuándo éstas se acaban, mientras que los segundos tienen vidas electorales breves y por lo general conocen el final de sus vidas públicas. Esto lleva a que los políticos individuales tengan incentivos más fuertes para comportarse en forma oportunista o, lo que es lo mismo, para no invertir en reputaciones de gobierno.

Como consecuencia de los incentivos que tienen los partidos para cultivar reputaciones de gobierno, éstos ejecutan dos tareas específicas que

<sup>1</sup> Lagos, M. "How People View Democracy. Between Stability And Crisis In Latin America". En: *Journal of Democracy*. 2001.

reducen la ineficiencia de la delegación política. En primer lugar, los partidos ayudan a resolver los problemas de selección adversa en la política a través de la selección y nominación de candidatos. En segundo lugar, los partidos ayudan a resolver los problemas de riesgo moral, sancionando a los miembros que se apartan de las plataformas programáticas de los partidos y no contribuyen a las reputaciones de gobierno.

Esta importancia de los partidos para hacer que la representación democrática responda mejor a los intereses de los votantes parece ser corroborada por distintos estudios de opinión que han encontrado una relación positiva entre la confianza en los partidos políticos y la confianza en las instituciones democráticas<sup>2</sup>. Incluso, esa confianza en la democracia parece hacerse más fuerte en aquellas sociedades donde existe mayor confianza en los partidos políticos<sup>3</sup>. Esta relación entre partidos y confianza en la democracia ha llevado a periodistas y académicos como Seymour Lipset a afirmar que la democracia es impensable sin partidos, y a otros a relacionar estrechamente el fortalecimiento de las instituciones democráticas con el fortalecimiento de los partidos<sup>4</sup>.

Desde luego, no todos los partidos son iguales y tampoco invierten en igual forma en la construcción de reputaciones de gobierno. Hay muchas sociedades donde la frustración con la democracia está íntimamente relacionada con los partidos políticos, a los que se acusa de estar divorciados de los intereses de la mayoría de los ciudadanos<sup>5</sup>. En vez de ser tramitadores de los intereses de la sociedad para construir el interés general, los partidos en estas sociedades terminan presos de los intereses particulares de sus miembros y de intransigencias ideológicas. Estos partidos no sólo dejan de canalizar los intereses particulares para construir el interés colectivo, sino que tienden a magnificar las tensiones y se convierten en fuente de conflicto social.

Estas frustraciones con lo que algunos llaman

“partidocracia” ha llevado a que funciones tradicionales de los partidos en el proceso de selección de candidatos y en la agregación de interés y construcción del interés general, empiecen a ser asumidas por otras instituciones como los medios de comunicación. De igual forma, los vacíos dejados por los partidos y las frustraciones con la democracia representativa han dado lugar a una demanda ciudadana por mecanismos de participación directa y al surgimiento de nuevas formas de organización y representación de intereses. Para muchos autores, esta circunstancia explica en parte por qué cada vez hay una menor identificación de los ciudadanos con los partidos políticos<sup>6</sup>.

El fin del monopolio que ejercían los partidos políticos sobre la actividad política no es un fenómeno exclusivo de los países latinoamericanos. Sin embargo, en pocos lugares del mundo este proceso ha sido tan marcado. El número de candidatos ajenos a los partidos tradicionales ha crecido en forma exponencial y se han elegido representantes, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, con plataformas programáticas construidas sobre el desprestigio de los partidos tradicionales y de las instituciones de representación democrática. La incapacidad de los partidos para articular plataformas programáticas que representen los intereses de amplios sectores de la población no sólo ha dado lugar a una creciente injerencia de los medios de comunicación en la selección de candidatos y en el control de la agenda pública, sino que también ha habido un uso creciente de mecanismos de democracia directa para decidir y rediseñar las instituciones democráticas. La ausencia mayor o menor de partidos y de otros mecanismos de articulación y coordinación de lo público ha dado lugar a la explosión de movimientos de protesta y representación social y de frecuentes rupturas institucionales.

La forma acelerada y profunda como este fe-

<sup>2</sup> Kelly, J. M. *Political Parties and Democracy in Latin America*. Paper delivered at the American Political Science Association Meeting, Boston, 2002; Holmberg, S. “Are Political Parties Necessary?” En: *Electoral Studies*. N° 22, 2003, pp. 287-299.

<sup>3</sup> Hofferbert, R. I. (ed.). *Parties and Democracy*. Oxford, Blackwell. 1998; Dalton, R. *Political Support in Advanced Industrial Democracies*. P. Norris. Oxford, Oxford University Press. 1999.

<sup>4</sup> Mainwaring, S. and T. R. Scully (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA, Stanford University Press. 1995.

<sup>5</sup> Coppedge, M. “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”. En: *Party Politics*. N° 4, 1998, pp. 547-568.

<sup>6</sup> Holmberg, S. “Party identification compared across the Atlantic”. En: K. Jennings and T. Mann. *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1994.

nómeno ha ocurrido en América Latina, ha generado el interés académico sobre la necesidad de los partidos en las democracias y sobre las posibles razones para que los partidos actúen en formas tan diferentes en distintas sociedades. ¿Cuáles son los elementos que inciden en que en unas sociedades los partidos respondan a las demandas de la mayoría ciudadana y en otras sean mecanismos de perpetuación de privilegios y rentas de las minorías?

Son varias las hipótesis. Una de ellas apunta hacia las diferencias en las instituciones políticas que inciden en los incentivos que tienen los políticos para agruparse en partidos y disciplinarse. Pero otras pueden estar relacionadas con los procesos de integración económica que iniciaron casi todos los países de América Latina en las últimas dos décadas, que no sólo reducen la capacidad de respuesta de los partidos, sino que también aumentan las demandas ciudadanas por mecanismos de protección social. Esta situación desde luego puede magnificar las frustraciones en torno a los partidos. Tampoco se pueden descartar factores culturales, sociales y de orden histórico que expliquen por qué en unas sociedades hay partidos que responden a los intereses ciudadanos y en otras éstos están de espalda a la sociedad.

Este trabajo presenta una hipótesis de orden institucional. Al respecto, se presentan unas condiciones que son necesarias para que surjan partidos con incentivos para construir reputaciones de gobierno. En primer lugar, los partidos deben tener mecanismos para disciplinar a sus miembros. Partidos que carecen de estos instrumentos terminan siendo víctimas de sus miembros, que impiden el surgimiento de reputaciones partidistas o las erosionan. Por eso, partidos de este tipo son comúnmente denominados débiles y se les señala de desinstitucionalizados<sup>7</sup>. En las sociedades donde los partidos son débiles, las reputaciones son más individuales que colectivas y los electorados responden más a incentivos de tipo clientelista que a plataformas programáticas. Esto se debe, precisamente, a que las plataformas programáticas carecen de credibilidad porque no hay partidos que disciplinen a los políticos individuales y los hagan cumplirlas.

La capacidad de impartir disciplina es una condición necesaria, pero insuficiente, para que surjan partidos con reputaciones de gobierno. Hay partidos disciplinados que sin embargo terminan divorciados de los intereses mayoritarios de la sociedad, dando lugar a tensiones y frustraciones con la democracia de partidos. Para que los partidos tengan incentivos para responder a las demandas ciudadanas es necesario que exista democracia. Es decir, que los votantes puedan cambiar a los partidos que no articulan plataformas de gobierno que respondan a los intereses colectivos o que no las honran en el ejercicio del gobierno.

Tanto en los casos en que los partidos carecen de mecanismos que generen cohesión y disciplinan interna, como cuando los partidos carecen de incentivos para responder al interés de la mayoría de ciudadanos, la democracia termina siendo fuente de frustración para la mayoría de los ciudadanos. En ambos casos, el gobierno termina articulando políticas particularistas que benefician a minorías decisivas en detrimento de los intereses mayoritarios. En estas sociedades hay menos bienes públicos y más rentas y bienes de club<sup>8</sup>.

En consecuencia, la existencia de partidos fuertes en las democracias se relaciona no sólo con una mejor calidad de la delegación democrática, sino que también debe poderse asociar con políticas públicas que promueven el bienestar general de la sociedad, es decir, con una mejor calidad de las políticas públicas. Los partidos que construyen reputaciones de gobierno también valoran más el futuro que el presente y, por tanto, posponen menos las decisiones que afectan intereses minoritarios o que tienen costos políticos en el corto plazo, pero réditos de largo plazo.

Hay muchas áreas de gobierno donde se presenta este tipo de situaciones. Las medidas que controlan amenazas a la seguridad nacional que emergen se posponen hasta cuando éstas son generalizadas e inminentes; los ajustes fiscales se aplazan hasta cuando éstos son insostenibles y, en general, las sociedades esperan hasta situaciones de crisis para adoptar correctivos.

<sup>7</sup> Aldrich, J. H. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago, University of Chicago Press. 1995; Mainwaring, S. and T. R. Scully (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA, Stanford University Press. 1995; Coppedge. Ob. cit.

<sup>8</sup> Los bienes públicos permiten que la mayoría se beneficie, mientras que los bienes de club son bienes públicos, pero concentrados localmente, a los que tienen acceso sólo un grupo restringido de ciudadanos. Las rentas son bienes privados a las que sólo acceden ciertos ciudadanos.

Esta relación entre partidos políticos y políticas públicas permite generar algún tipo de pruebas empíricas, que permitan corroborar el argumento de que los partidos políticos que pueden disciplinar a sus miembros, y que están sometidos al escrutinio repetido y libre de los ciudadanos, generan mejores políticas públicas. Precisamente, en este trabajo se incluye un ejercicio empírico para 60 países entre 1960 y 1980, que busca establecer relaciones entre la existencia de partidos con las características mencionadas y menores niveles de déficit fiscal. El ejercicio incluye, además de las características institucionales, otras variables que miden el grado de integración económica y otros factores de índole económica, social y geográfica, que pueden incidir en que las sociedades tengan mayores déficits fiscales. Este ejercicio es novedoso en la medida en que mide la incidencia directa de los partidos en las políticas públicas.

En la siguiente sección se profundiza en la función de los partidos en la democracia, y particularmente en el papel de los partidos como mecanismos de generación de reputaciones de gobierno. En la tercera sección se relaciona la literatura sobre instituciones políticas, régimen de partidos y políticas públicas. Se hace énfasis en las políticas fiscales, porque son las políticas que se miden en el ejercicio empírico y porque son las políticas que han recibido mayor atención académica, pero no quiere decir que la única función de los gobiernos sea el tema fiscal. Por último, en la cuarta sección se incluye el ejercicio empírico y en la última sección se concluye.

#### POR QUÉ EXISTEN PARTIDOS POLÍTICOS

La función más ampliamente estudiada de los partidos políticos es la de la agregación de preferencias políticas de los miembros de una sociedad para construir el interés general<sup>9</sup>. Esencialmente, en la ausencia de partidos, la agregación de intereses individuales en una sociedad puede ser irracional. Con este calificativo se hace referencia a la intransitividad de las deci-

siones colectivas. De manera que una votación entre las mismas personas y con las mismas preferencias individuales, puede arrojar resultados diferentes. En otras palabras, en ausencia de algún mecanismo que estructure el proceso de decisión, las decisiones públicas tienden a ser inestables<sup>10</sup>. Esto es particularmente cierto entre más personas y dimensiones hagan parte del proceso de decisión<sup>11</sup>.

La función de los partidos es transformar las distintas preferencias de los ciudadanos en plataformas programáticas donde las distintas dimensiones de lo público se agrupan y se tratan en forma más o menos coherente. En este proceso los partidos reducen las dimensiones de la decisión colectiva a una dimensión –izquierda a derecha– facilitando que las decisiones colectivas sean transitivas y, por tanto, estables. Es esta función de representación de distintos intereses particulares la que lleva a muchos a señalar que la diferencia entre los partidos políticos y otras formas de asociación como las agremiaciones radica en la diversidad de intereses que representan los primeros. Sin duda muchos partidos apelan a ideologías universales e imaginarios colectivos en el proceso de representación y construcción del interés general. En ese sentido, Burke decía que los partidos eran grupos de personas reunidas con intereses coincidentes, para fomentar a través del esfuerzo colectivo el interés nacional<sup>12</sup>.

Desde luego, no siempre es el caso que los partidos trasciendan la representación de intereses particulares y posiciones fraccionales. Para los críticos de los partidos, empezando por Madison en los *Documentos de los Federalistas*, y Bolívar con su famosa frase “la patria por encima de los partidos”, los partidos llevan a la formación de fracciones que impiden la cooperación en función del bien común (Hamilton, 1937[1787]: 41). Para estos autores, como para otros más contemporáneos, los partidos no sólo no facilitan la agregación de intereses individuales, sino que se constituyen en un escollo a la construcción del interés colectivo. En ese sentido, los partidos pueden convertirse en

<sup>9</sup> Epstein, L. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers. 1979; Katz, R. S. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press. 1980; Lipset. Ob. cit.; Klingeman, H.-D., R. I. Hofferbert, et al. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO, Westview Press. 1994, p. 42.

<sup>10</sup> Arrow, K. *Social Choice and Individual Values*. New York, NY, Wiley. 1951.

<sup>11</sup> Para una discusión detallada de este aspecto, véase Riker, W. *Liberalism Against Populism*. San Francisco, CA, Free Press. 1982.

<sup>12</sup> Burke, E. “Thoughts on the Causes of the Present Discontents”. En: L. Bredvold and R. Ross. *The Philosophy of Edmund Burke*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1960.

fuente de conflicto en las sociedades, como lo señalaba Valenzuela en su descripción del golpe de Pinochet en Chile<sup>13</sup>.

El que esto suceda, como se verá en la sección siguiente, depende de las reglas electorales y del sistema de gobierno que determinan los incentivos de los políticos a representar intereses más o menos generales. Por el momento, basta con entender que los partidos son mecanismos de agregación de preferencias individuales en una sociedad. Para que los partidos cumplan esta función no es necesario que los votantes tengan lealtades permanentes con los partidos. Las preferencias de los votantes, como las de cualquier persona, pueden variar con contingencias y sucesos. Para un votante que tradicionalmente vota por la izquierda, una alta inflación o una amenaza a la seguridad nacional lo puede inducir a votar por el partido de derecha. El papel de los partidos y sus ideologías es facilitar la decisión del votante, a quien en vez de tener que conocer las posiciones de los partidos para cada una de las dimensiones de lo público, y tener que anticipar la forma como los partidos en el gobierno enfrentarán todas las posibles contingencias, le basta con conocer las posiciones ideológicas del partido para decidir<sup>14</sup>. Los partidos reducen la incertidumbre del votante en la medida en que las plataformas programáticas son la carta de navegación de los gobiernos<sup>15</sup>.

Además de la función de los partidos como mecanismos de agregación de intereses, los partidos también son necesarios para gobernar<sup>16</sup>. Desde luego, la toma de decisiones en cuerpos colegiados, como parlamentos y congresos, hace necesario conformar coaliciones<sup>17</sup>. En institucio-

nes de este tipo, nadie puede adoptar ninguna decisión, por valiosa que sea, sin el consentimiento de otras personas. A diferencia de otras instituciones de transacción como el mercado, donde los seres humanos expresan la intensidad de sus preferencias directamente, pagando más por las cosas que más valoran, en el ejercicio de la democracia los individuos tienen derecho a votar una sola vez, independientemente de si desean mucho o poco una determinada iniciativa<sup>18</sup>. Esta circunstancia obliga a negociar y realizar alianzas con otros individuos para sumar los votos necesarios y así obtener lo que se desea más, a cambio de votar aquellas iniciativas que son del mayor interés de los demás miembros de la alianza.

Conformar alianzas para votar iniciativas en el parlamento tiene altos costos de transacción. En especial, porque verificar los acuerdos entre los miembros de la coalición suele ser una tarea dispendiosa. Estos altos costos de transacción crean incentivos para que las coaliciones no sean coyunturales, sino más bien estables y de largo plazo. En consecuencia, la formación de partidos es una forma efectiva de economizar costos de transacción y tomar decisiones en cuerpos colegiados.

Esta apreciación no pretende desconocer el papel aglutinador de la ideología en lo público. Al contrario, la ideología está íntimamente vinculada a la conformación de partidos porque es fundamental para hacer estables las coaliciones. En vez de consultar cada uno de los intereses que tienen los miembros de un partido sobre los distintos temas de la agenda pública, la existencia de una ideología o plataforma programática permite adoptar decisiones racionales y relativamente satisfactorias para los miembros del partido<sup>19</sup>. Por

<sup>13</sup> Valenzuela, A. *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary*. 1994.

<sup>14</sup> Hinich, M. and M. Munger. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1994.

<sup>15</sup> Harrington, J. E. "The Role of Party Reputation in the Formation of Policy". En: *Journal of Public Economics*. N° 49. 1992, pp. 107-121; Klingeman, H.-D., R. I. Hofferbert. Ob. cit.; Snyder, J. M. and M. M. Ting. *An Informational Rationale For Political Parties*. MIT Working Paper. 2000.

<sup>16</sup> Epstein, L. Ob. cit.; Schlesinger, J. "On the Theory of Party Organization". En: *The Journal of Politics*. N° 46. 1984, pp. 369-400; Klingeman, Hofferbert *et al.* Ob. cit.; Hofferbert. Ob. cit.; Krehbiel and Meiowitz. Ob. cit.

<sup>17</sup> Fiorina, M. and R. Noll. "Majority Rule and Legislative Elections". En: *The Journal of Politics*. N° 41. 1979, pp. 1081-1104.

<sup>18</sup> Este es el precio de la democracia. Los ciudadanos voluntariamente renuncian a expresar la intensidad de sus preferencias directamente a cambio de un mecanismo que da un trato igual a todos. Es difícil diseñar un instrumento de transacción diferente para lo público, donde las decisiones afectan al conjunto de sus miembros, independientemente del aporte individual para la decisión.

<sup>19</sup> Los partidos, incluso, permiten representar intereses contradictorios y hasta incompatibles. La razón es que los mecanismos institucionalizados y las plataformas programáticas de los partidos ofrecen garantías a los distintos intereses sobre cómo se tramitan esos distintos intereses.

tanto, la baja dimensionalidad de la ideología economiza en la necesidad de armar alianzas alrededor de cada tema y le introduce un alto grado de racionalidad a las decisiones públicas a través de votaciones<sup>20</sup>.

La función informativa y de agregación de preferencias que cumplen los partidos ha dejado de ser un monopolio de los partidos. Cada vez más, otro tipo de instituciones como los medios de comunicación han entrado a participar en esta función resolviendo problemas de coordinación y de agregación de intereses en la sociedad<sup>21</sup>. Si bien la forma en que los medios contribuyen a agregar los intereses en una sociedad es distinta a la forma en que lo hacen los partidos, los medios, a través del filtro de la información, también pueden reducir la dimensionalidad y darle coherencia a las decisiones públicas. Distintos estudios muestran que los temas que reciben mayor cobertura mediática tienden a encabezar las decisiones de voto de los ciudadanos<sup>22</sup>. A su vez, los medios inciden sobre los temas que abordan las campañas políticas y las posiciones programáticas de los candidatos al informar sobre las preferencias de voto de los ciudadanos.

Desde luego, no existe plena garantía de que los medios informen sobre aquellos temas que interesan a las mayorías, como tampoco que los partidos apelen a programas universales<sup>23</sup>. Aunque, entre más masivos sean los medios y más competitivas las estructuras de mercado mediáticas, más alta es la posibilidad de que los medios informen sobre los temas de interés de las mayorías y erosionen el acceso privilegiado que tienen ciertos grupos de interés al proceso de toma de decisiones<sup>24</sup>. En ese sentido, más que convertirse en sustitutos, los medios complementan la labor de los partidos, reduciendo la posibilidad de que los

partidos asuman posiciones faccionalistas y de representación de intereses particulares.

#### Los partidos como mecanismos para la construcción de reputaciones de gobierno

Los partidos desempeñan una labor fundamental como mecanismos de construcción de reputaciones, que es fundamental para reducir las ineficacias de la delegación política. La inconsistencia entre el período de elección y la etapa de gobierno, unida a la limitada información que tienen los votantes sobre las verdaderas preferencias políticas de los candidatos acerca del esfuerzo que éstos realizan desde el gobierno para actuar en el interés del votante, hacen muy ineficaz la delegación política. Esta ineficacia se observa en la práctica en el incumplimiento de las promesas de gobierno, que frustran a los ciudadanos y minan la legitimidad de la democracia representativa.

Los candidatos, motivados por su afán de ganar elecciones, con frecuencia presentan plataformas programáticas que no obedecen a sus preferencias ideológicas. Ante la incapacidad de los votantes para distinguir entre las promesas que son fruto de las convicciones del candidato de las que éste hace para ganar la elección, los votantes pueden incurrir en una selección adversa. En otras palabras, en ausencia de algún mecanismo que revele las verdaderas intenciones del político, los votantes pueden terminar eligiendo a aquel que desde el gobierno sirve a otros intereses. Adicionalmente, al votante le resulta difícil monitorear y evaluar el esfuerzo que desde el gobierno hace el político para honrar la delegación política. Esta situación lleva a lo que se conoce comúnmente como riesgo moral. Ante la incapacidad del votante para controlar las acciones del político, éste termina sirviendo a intereses distintos a los de sus electores<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Wittman, D. "Parties as Utility Maximizers". En: *American Political Science Review*. N° 67. 1973, pp. 490-498.

<sup>21</sup> Álvarez, R. M. *Information and Elections*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1997.

<sup>22</sup> Carpini, D., M. X., et al. *What Americans Know about Politics and Why It Matters?* New Haven, CT, Yale University Press. 1996.

<sup>23</sup> Sartori, G. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires, Argentina, Taurus. 1998.

<sup>24</sup> Strömberg, D. *Distributing News and Political Influence*. IIES Working Paper, Stockholm University. Stockholm. 2002.

<sup>25</sup> La selección adversa es una consecuencia de la asimetría de información entre el comprador y el vendedor sobre la verdadera calidad del bien. El desconocimiento del comprador sobre la calidad del bien puede inducir a comprar el bien de menor calidad. Akerlof, G. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". En: *Quarterly Journal of Economics*. N° 84. 1970, pp. 488-500. En el mercado laboral el problema surge por desconocimiento del empleador de las competencias del candidato al empleo. El problema de riesgo moral surge al igual que el problema de selección adversa por asimetrías de información entre el principal y el agente. Sin embargo, la fuente de las asimetrías de información en este caso surgen de la incapacidad del empleador o principal para verificar el esfuerzo que realiza el empleado o agente en el trabajo. Holstrom, B. "Moral Hazard and Observability". En: *Bell Journal of Economics*. N° 10. 1979, pp. 74-91.

América Latina tiene una historia rica en inconsistencias entre los discursos en la etapa de campaña y las acciones que se toman una vez están en el gobierno. Por ejemplo, Fujimori, que carecía de partido, fue elegido sobre una plataforma antineoliberal que aglutinaba a líderes sindicales y del sector informal y connotados académicos que se oponían a las reformas neoliberales y de choque que proponía Vargas Llosa. Sin embargo, una vez en el gobierno, Fujimori adoptó su programa "cambio de timón", que dejó por fuera a muchos de sus más reconocidos aliados y optó por gobernar con el equipo de Fredemo, la coalición de partidos de derecha que apoyó a Vargas Llosa. De la mano de ese equipo de gobierno, Fujimori implementó las reformas económicas del paquete neoliberal en forma acelerada y radical<sup>26</sup>. Otro ejemplo, documentado ampliamente, es el de Sixto Durán Ballén en Ecuador durante la elección de 1992, que luego de prometer que no habría alzas en la gasolina, elevó el precio de la misma en 125 por ciento en los primeros tres meses de gobierno<sup>27</sup>.

El que los candidatos una vez en el gobierno respondan con acciones contrarias a sus plataformas de campaña genera graves frustraciones con la democracia por parte de una mayoría ciudadana no representada efectivamente. Desde luego, es de esperarse que los planes de gobierno sufran alteraciones ante un cambio en las circunstancias. Pero estos cambios deben ser excepcionales y no la regla, como ocurre en varias de las democracias latinoamericanas caracterizadas por candidatos caudillistas<sup>28</sup>.

Aunque la selección adversa y el riesgo moral son comunes a otras relaciones entre principales y agentes como la laboral, estos problemas se ven agravados por las características propias de la de-

legación política. En primer lugar, porque la delegación política suele hacerse entre múltiples votantes o principales y un solo político, en lo que se conoce como agencia común. Segundo, porque a diferencia de otras formas de delegación, como la laboral, los votantes suelen disponer de pocos instrumentos para controlar y hacer responder a los políticos.

Los problemas de agencia común llevan a que con frecuencia el político termine representando intereses diferentes o en franca oposición<sup>29</sup>. Para infortunio del ciudadano medio, en ausencia de alguna forma de control, en este tipo de circunstancias los intereses de minorías bien organizadas suelen terminar imponiéndose sobre los de la mayoría de votantes. Esto se debe, por ejemplo, a que las minorías organizadas en grupos de interés suelen tener mejores instrumentos de control sobre las acciones del gobernante que la mayoría desinformada<sup>30</sup>.

De igual forma, los grupos de interés pueden obtener un acceso desproporcionado a las instancias de decisión a través del pago de contribuciones financieras y de favores con nombramientos y otro tipo de prebendas a los políticos y funcionarios una vez éstos dejan sus cargos públicos<sup>31</sup>. La posibilidad de que las minorías se cuelen por las ranuras que dejan los vacíos de información sobre las verdaderas convicciones y la vocación de servicio de los políticos termina haciendo –irónicamente– que la democracia se convierta en la tiranía de las minorías.

Muchos de estos problemas podrían aminorarse si el votante tuviera mecanismos para castigar al político que reniega de sus promesas de campaña. En el caso de los contratos laborales, donde el patrón puede terminar la delegación en cualquier momento, basta con que el patrón tenga la información sobre el esfuerzo

<sup>26</sup> Stokes, S. "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru". En: *Comparative Politics*. N° 29. 1997, pp. 209-226.

<sup>27</sup> Stokes, S. "What Does Policy Change Tell Us About Democracy?". En: B. Manin, A. Przeworski and S. Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, MA, Cambridge University Press. 1999.

<sup>28</sup> Dix, R. "Democratization and Institutionalization of Latin American Political Parties". En: *Comparative Politics*. N° 24. 1992, pp. 488-511; Harrington. Ob. cit.; Desposato. Ob. cit.; Kelly. Ob. cit. De hecho, los cambios en los planes de gobierno como consecuencia de eventos no anticipados pueden estar en consonancia con los intereses de la mayoría electoral y no generar frustraciones con el mandato de representación. Stokes, S. 1999. Ob. cit.

<sup>29</sup> Dixit, A. and E. Helpman. "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policymaking". En: *Journal of Political Economy*. N° 105. 1997, pp. 752-769.

<sup>30</sup> Lohmann, S. "An Informational Rationale for the Power of Special Interests". En: *American Political Science Review*. N° 92. 1998, pp. 809-827.

<sup>31</sup> Grossman, G. and E. Helpman. "Protection for Sale". En: *American Economic Review*. N° 84. 1994. pp. 833-854.

del trabajador para resolver el problema de riesgo moral. En la delegación política, en cambio, no basta con tener información sobre el incumplimiento de las promesas del gobernante para hacer responsables a los políticos, porque los períodos de elección tienden a ser fijos<sup>32</sup>.

En la práctica, la única forma como los ciudadanos pueden disciplinar a los políticos es a través de las instituciones electorales<sup>33</sup>. En particular, se cita con frecuencia el mecanismo de la reelección, que curiosamente se asocia más con las personas que con los partidos<sup>34</sup>. La importancia de la reelección como mecanismo para disciplinar a los políticos se asocia con la reputación. La idea es que el votante elige a un determinado político con la expectativa de que cumpla unas promesas de campaña. El político, a su vez, cumple las promesas de campaña ante la expectativa de ser reelegido, aunque éstas sean distintas a sus verdaderas convicciones. Por tanto, el ciudadano reelige a quien haya construido una reputación de gobierno.

La pregunta, entonces, es: ¿Por qué se necesitan partidos para construir reputaciones de gobierno? La razón es que los partidos tienen horizontes de vida política más largos que los individuos. El partido, al igual que el político individual, puede tener un incentivo para ser

oportunista, presentando una plataforma programática que apele al interés de la mayoría de los votantes durante el período de elección, pero implementar políticas más cercanas a sus preferencias una vez en el gobierno. Sin embargo, los costos de implementar estrategias de índole oportunista son más altos para los partidos que para los individuos. Esto se explica porque el partido tiene una vida política más larga y, actuar en forma oportunista en el presente, implica renunciar a la oportunidad de gobernar en el futuro en muchas más ocasiones<sup>35</sup>. Esta afirmación no depende de asumir preferencias por el largo plazo entre el partido y los políticos individuales diferentes. No obstante, existen razones para pensar que los partidos pueden valorar el largo plazo más que el corto plazo. Simplificando, uno puede pensar a los partidos como organizaciones integradas con dos clases de personas: por una parte, los que aspiran a ser candidatos en el futuro –por ejemplo, a cinco y más años– y de otra, los que son gobierno en el presente. En la medida en que los que aspiren a ser candidatos en el futuro puedan disciplinar a los que son gobierno en el presente, los partidos pueden valorar más el futuro que el presente<sup>36</sup>.

La idea de que los partidos invierten en reputaciones no es nueva en la literatura política<sup>37</sup>. Si

<sup>32</sup> Las excepciones a la regla de los períodos fijos son el voto de confianza en las democracias parlamentarias y los referendos revocatorios. El primero es un mecanismo de cohesión y disciplina partidista, como se verá en la sección siguiente. El segundo, aunque posible en teoría, resulta bastante poco práctico, porque es difícil relacionar los votos de la elección con los votos de la revocatoria.

<sup>33</sup> La separación de poderes es otra forma de disciplinar el comportamiento oportunista de los políticos. En este caso, se eliminan las fuentes que dan lugar a conflictos de intereses. Laffont, J.-J. *Separation of Powers and Development. World Bank ABCDE Conference. Paris. 1999*. Esta idea es la que inspira la creación de bancos centrales independientes cuyo objetivo sea reducir la inflación. Con esta medida el gobierno deja de tener el incentivo de estimular la economía en el corto plazo a través de una política monetaria relajada que en el futuro genere inflación.

<sup>34</sup> Samuels, D. and M. Shugart. "Presidentialism, Elections and Representation". En: *Journal of Theoretical Politics*. Nº 15. 2003, pp. 33-60.

<sup>35</sup> En la medida en que el político individual conoce el final de su vida pública, puede actuar en forma oportunista durante su último ejercicio de gobierno. Esto tiene sentido porque en ausencia de elecciones futuras, los beneficios de ser oportunista e incumplir las promesas de campaña son positivos mientras los costos son nulos o muy bajos.

<sup>36</sup> Este resultado se fundamenta en el supuesto de que los políticos individuales son mundanos. Desde luego, si los políticos valoran "pasar a la historia" con el reconocimiento de sus conciudadanos, los incentivos de ser oportunista son menores. El problema con este argumento de trascendencia en el tiempo es que mantiene la incertidumbre sobre las verdaderas preferencias del político. ¿Quién y cuántos saben distinguir entre un político que aspira a dejar una huella en el tiempo del que carece de esas aspiraciones? Lo que sí saben los votantes es que no son tantos como los que figuran en los libros de historia.

<sup>37</sup> Ferejohn, J. "Incumbent Performance and Electoral Control". En: *Public Choice*. Nº 50. 1986, pp. 5-26; Alesina, A. and S. E. Spear. "An Overlapping Generations Model of Electoral Competition". En: *Journal of Public Economics*. Nº 37. 1988, pp. 359-379; Austen-Smith, D. and J. S. Banks. *Electoral Accountability and Incumbency. Models of Strategic Choice in Politics*. P. C. Ordeshook. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1989; Harrington. Ob. cit.

bien el propósito de estos trabajos no es comparar los efectos que tiene la política sin partidos de la política con partidos, estos trabajos muestran que la larga vida de los partidos es esencial para que éstos no sean oportunistas en el corto plazo y renieguen de sus promesas de campaña. La idea central es que el sometimiento del partido a múltiples contiendas electorales futuras donde se referencian sus actuales obras de gobierno induce al partido a no renegar de sus promesas de campaña<sup>38</sup>. Además, en la medida en que los partidos son evaluados por los votantes en términos del cumplimiento de sus promesas de campaña, los partidos desarrollan incentivos para hacer promesas de campaña responsables<sup>39</sup>.

Este planteamiento sobre las reputaciones de gobierno es extensivo a los partidos de oposición. Así como los votantes evalúan el desempeño de los partidos de gobierno con base en el cumplimiento de las promesas de campaña, los ciudadanos también evalúan el desempeño de los partidos de oposición con base en la coherencia entre sus promesas de campaña y sus posiciones en el ejercicio del control político. Al igual que los partidos de gobierno, la posibilidad de que un partido de oposición sea una alternativa viable de gobierno en el futuro depende de la construcción de una reputación de coherencia entre su plataforma programática y su ejercicio de la oposición. Este incentivo es el que lleva a los partidos a ejercer la tarea de control político en forma eficaz. Si bien un partido de oposición puede estar tentado a coaligarse con un partido de gobierno para disfrutar las mieles del poder, los costos de renunciar a ser gobierno en el futuro y tener la posibilidad de fijar las políticas públicas más cerca de sus preferencias inhiben la coalición.

La ausencia de partidos que tengan incentivos para construir reputaciones de gobierno y de oposición puede llevar a una sociedad a carecer de representatividad en su sistema político. La representatividad no se reduce a traducir los intereses en resultados de gobierno, sino también a ejercer un control adecuado sobre el gobierno.

La discusión hasta ahora establece por qué los partidos son necesarios como mecanismos para la generación de reputaciones. Sin embargo,

la evidencia de partidos que no generan reputaciones de gobierno abunda. Si algo ayuda a explicar la prolífica aparición de nuevos movimientos y candidatos con proyectos individuales en Colombia, es la poca y a veces hasta negativa reputación de gobierno de los partidos tradicionales.

#### Las características de los partidos que generan reputaciones de gobierno

De ahí que sea importante establecer qué tipo de características internas a los partidos y del entorno deben existir para que los partidos generen reputaciones de gobierno. Tratar al partido como un individuo racional y coherente en el tiempo es un supuesto fuerte. Los partidos están compuestos de individuos con distintos intereses particulares, así las diferencias entre ellos sean menores que con relación a otros individuos en la sociedad. Además, como se vio, pueden existir diferencias entre los miembros del partido que están en el ejercicio del gobierno y los que están a la espera de una oportunidad futura. En ese sentido, la reputación del partido es como un bien público del que se benefician todos sus candidatos, pero que se construye a partir de la contribución de los miembros que están en el ejercicio del poder y de las obras de gobierno de todos sus miembros en el pasado. En la ausencia de mecanismos que permitan disciplinar a sus miembros, lo normal es que los candidatos de los partidos actúen en forma oportunista y dilapiden la reputación partidista. Volviendo a la tipología entre miembros de un partido —candidatos futuros y candidatos y gobernantes actuales—, los más interesados en cuidar la reputación partidista son los candidatos que esperan usar el sello partidista en el futuro. Por tanto, estos individuos tienen incentivos para ejercer un control directo sobre los candidatos y gobernantes. En el caso de los candidatos actuales, el control se ejerce para que éste no prometa y genere expectativas que no puede cumplir. En el caso de los gobernantes, para que éstos no actúen en forma oportunista y cumplan sus promesas de campaña. En ese sentido, el partido se convierte en un instrumento de disciplina colectiva.

La capacidad de los partidos para disciplinar

<sup>38</sup> Para entender cómo la reputación resuelve problemas de inconsistencia temporal cuando los jugadores están sometidos a juegos repetidos, véanse: Kreps, D. and R. Wilson. "Reputation and Imperfect Information". En: *Journal of Economic Theory*. N° 27. 1982, pp. 253-279; Milgrom, P. and J. Roberts. "Predation, Reputation, and Entry Deterrence". En: *Journal of Economic Theory*. N° 27. 1982, pp. 280-312.

<sup>39</sup> Austen-Smith and S. Banks. Ob. cit.

a sus integrantes depende del control que éstos tienen sobre el futuro político de sus miembros. Entre los instrumentos más importantes está el de poder nominar candidatos, controlar el acceso al financiamiento y la posibilidad de sanciones, incluyendo en algunos casos la revocatoria del mandato.

La función de nominación es fundamental porque impide al político beneficiarse del sello partidista sin contribuir a su fortalecimiento. Además, el control sobre las nominaciones ayuda a resolver los problemas de selección adversa que enfrentan los votantes. Los partidos conocen mejor a sus miembros que el votante del común, producto de múltiples y repetidas interacciones. En ese sentido, los partidos tienen mejor información sobre las convicciones ideológicas y las competencias de sus miembros. En el momento en que el partido nombra a sus miembros y les otorga el sello partidista, está certificando que las convicciones políticas del candidato son similares a la plataforma ideológica y programática del partido. La nominación partidista en partidos que hacen un uso selectivo de su sello partidista se convierte en un "sello de calidad programática" para el votante<sup>40</sup>.

Con frecuencia, el debate sobre la financiación de las campañas se centra en el origen de los recursos. Esta visión es apenas parcial y deja de lado el estudio de los efectos que tiene que controlar el receptor de los recursos. La preocupación por el origen de los recursos tiene que ver esencialmente con el acceso desproporcionado que tienen ciertos grupos de interés a las instancias de toma de decisiones. La financiación en estas circunstancias distorsiona el principio democrático de "un ciudadano, un voto". La otra preocupación por el origen de los recursos tiene que ver con la forma como las diferencias financieras afectan la competencia política. Es decir, hasta dónde el acceso a mayores recursos sirve para disuadir a posibles competidores o hasta dónde genera un acceso desproporcionado a los votantes. El debate sobre quién puede recibir financiación política es

igualmente importante. Exigir que la financiación vaya mayoritariamente a los partidos no sólo ayuda a cohesionar y disciplinar los partidos, sino también a controlar que la financiación privada en exceso se traduzca en un acceso excesivo de ciertos grupos particulares a las instancias de decisión de lo público.

Los mecanismos de sanción son igualmente relevantes. La forma más eficaz de controlar *ex post* es a través de la existencia de este tipo de mecanismos. La revocatoria es similar al mecanismo de despido en las relaciones laborales. En el sistema político, las sanciones van desde impedir la nominación futura hasta revocar el mandato. Existen diversos instrumentos para revocar el mandato. Las democracias parlamentarias tienen diversos métodos de sanción que van desde la posibilidad de cambiar el primer ministro sin llamar a elecciones, hasta el voto de confianza, que generalmente implica la disolución de parlamento y el llamado a nuevas elecciones. Estos dos instrumentos generan una fuerte cohesión dentro del partido y entre el legislativo y el ejecutivo<sup>41</sup>. En las democracias presidencialistas, donde tanto el legislativo como el ejecutivo tienen origen popular, no existe la posibilidad de usar estos instrumentos sin erosionar la separación de poderes. Precisamente, esa independencia de orígenes hace que los partidos políticos en los sistemas presidenciales sean inherentemente más débiles que en las democracias parlamentarias<sup>42</sup>.

Esto no significa que los partidos en democracias presidenciales no tengan otros mecanismos para disciplinar a sus miembros, aunque tal vez sean menos efectivos. Algunos de estos mecanismos han sido estudiados para el caso mexicano, donde no existe la reelección individual para ningún cargo de elección. Esto le permite a los partidos controlar el futuro político de sus miembros. El PRI usaba el mecanismo en forma magistral, premiando a quienes se desempeñaban en cargos de elección popular en forma satisfactoria para el partido con cargos en la administración pública y el servicio diplomático<sup>43</sup>.

Además de las condiciones sobre el régimen

<sup>40</sup> Snyder and Ting. Ob. cit.

<sup>41</sup> Diermeier, D. and T. J. Feddersen. "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure". En: *American Political Science Review*. N° 92. 1998, pp. 611-621.

<sup>42</sup> Carey, J. *Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting*. Paper delivered at the American Political Science Association Meeting. Boston, MA. 2002.

<sup>43</sup> Cleary, M. *Do Parties Enforce Electoral Accountability in Mexico?* Paper delivered at the American Political Science Association Meeting. Boston, MA. 2002.

de partidos que permiten a los partidos internalizar las reputaciones de gobierno, existe una serie de condiciones externas necesarias para que los partidos sean mecanismos de generación de reputaciones de gobierno. Éstas son condiciones que permiten esencialmente que los votantes puedan castigar los comportamientos oportunistas de los partidos políticos. Si la amenaza de castigo de los votantes no es creíble, los partidos no se ven en la necesidad de invertir en reputaciones de gobierno y disciplinar a sus miembros.

La primera de estas condiciones es que exista juego de competencia electoral. En otras palabras, que los votantes tengan la opción de cambiar al partido de gobierno en el presente o en el futuro si éste incumple las promesas de gobierno. Es evidente que si no hay competencia electoral y alternativas de gobierno, los partidos pueden ser oportunistas sin ser sancionados. El mejor ejemplo de cómo puede surgir este problema es el mismo México. La ausencia de elecciones competitivas y el monopolio electoral del PRI hicieron que este partido actuara en forma oportunista a pesar de tener mecanismos internos para disciplinar a sus miembros. Mientras existan condiciones de competencia y un partido actúe en forma oportunista, siempre existirá la oportunidad de que algún otro partido entre en la arena política y represente los intereses que carecen de representación<sup>44</sup>.

La segunda condición externa es la existencia de información sobre el desempeño de los candidatos en el gobierno. En la medida en que los votantes tienen información sobre el esfuerzo del partido de gobierno, éstos pueden discernir entre los partidos que cumplen las promesas de gobierno de los que no y castigar de acuerdo con esa apreciación. Desde luego, entre más información exista sobre el desempeño de los partidos en el gobierno, más altas son las posibilidades de que los partidos inviertan en la construcción de reputaciones de gobierno. Sin embargo, la ausencia de información completa no impide el surgimiento de reputaciones. Esto es importante

dado que la complejidad de la tarea de gobierno hace difícil verificar el comportamiento de los partidos de gobierno. En ese sentido, basta con que los votantes tengan algún nivel de información relevante para que pueda surgir un comportamiento cooperativo por parte de los partidos<sup>45</sup>.

Cabe resaltar que esta tarea de generación de reputaciones de gobierno no tiene sustituto. Los medios de comunicación contribuyen a la creación de reputaciones de gobierno distribuyendo información que permite observar el comportamiento de los partidos en el gobierno y la oposición, pero en ningún momento pueden disciplinar el comportamiento de los políticos individuales porque no controlan su futuro.

#### INSTITUCIONES POLÍTICAS, PARTIDOS POLÍTICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe una creciente literatura que busca establecer relaciones entre distintas instituciones políticas y las políticas públicas que adoptan las sociedades. Las políticas públicas casi siempre implican conflictos de intereses entre distintos sectores de la población. Las instituciones políticas dirimen estos conflictos determinando cómo los distintos intereses son representados. Por una parte, las instituciones asignan el poder para decidir entre las distintas ramas del poder público. Por otra parte, las reglas electorales inciden sobre el carácter de la representación.

Una primera generación de trabajos de política comparada ha buscado establecer la relación entre distintas instituciones políticas y el comportamiento de los agentes políticos. Por una parte, los trabajos sobre la forma de gobierno han buscado entender cómo la separación de poderes y de objetivos incide en el comportamiento político de los agentes. La concentración de poderes y la ausencia de controles dan lugar a gobiernos tiránicos<sup>46</sup> (North, 1989: 114; Laffont, 2000: 113; Hamilton, 1937[1787]: 41). De otra parte, la "parcelización" del poder en distintos agentes políticos con diferentes motivaciones puede dar lugar a múltiples vetos que conduzcan a la

<sup>44</sup> Arnold, D. *The Logic of Congressional Action*. New Haven, CT, Yale University Press. 1990.

<sup>45</sup> El argumento general y la demostración de que la cooperación puede emerger aun en los casos en que las estrategias de los jugadores no son completamente observables están disponibles en Fundenberg, D. and D. Levine. "Maintaining a Reputation When Strategies are Imperfectly Observed". En: *Review of Economic Studies*. N° 59. 1991, pp. 561-579.

<sup>46</sup> Laffont, J.-J. *Separation of Powers and Development*. World Bank ABCDE Conference, Paris. 1999, p. 113; Hamilton. Ob. cit., p. 41.

inacción<sup>47</sup>. Otros trabajos han estado orientados a determinar cómo incide la fórmula electoral –la mayoría simple o la representación proporcional– sobre las motivaciones de los agentes políticos para representar intereses particulares o más generales y para cultivar reputaciones individuales o de partido<sup>48</sup>.

Una segunda generación de trabajos ha estudiado los efectos que tanto los sistemas de gobierno como las normas electorales tienen sobre la sostenibilidad de los gobiernos<sup>49</sup>. Una última generación de trabajos ha estado más interesada en estudiar el efecto que tanto los sistemas de gobierno como las normas electorales tienen sobre distintas políticas públicas. Esta generación de trabajos, y en particular los que han estudiado los efectos de las instituciones sobre la política fiscal, resulta más relevante para los objetivos de este estudio.

Tanto la fórmula electoral como la magnitud de distrito parecen influir significativamente sobre el tamaño del gobierno y la composición del gasto. La idea central es que las normas electorales inciden en que los programas de gobierno sean generales y dirigidos a amplios segmentos de la población, o pequeños y concentrados en minorías. Mientras las reglas de representación proporcional se caracterizan porque múltiples grupos de la población eligen, las reglas electorales mayoritarias llevan a que exista un segmento de la población que decide la elección. Por tanto, el sistema de representación proporcional, cuando existen partidos fuertes, lleva a formular programas generales y dirigidos a amplios sectores de la población, mientras que el sistema de elección mayoritario concentra el gasto en los sectores de la población que deciden la elección. Esto lleva a que los sistemas de representación proporcional tengan gobiernos más grandes y

provean más bienes públicos que los sistemas mayoritarios<sup>50</sup> (Persson, 1999: 89; Milesi-Ferretti, 1999: 88).

A su turno, los distintos estudios muestran que los sistemas de gobierno inciden igualmente en el tamaño y en la asignación del gasto. Los sistemas presidenciales, caracterizados por la separación de poderes, generan más controles que llevan a reducir las rentas y el gasto, en tanto que los sistemas parlamentarios carecen de esos controles y por tanto generan mayores niveles de gasto<sup>51</sup>. En particular, la separación del poder entre la rama del poder que decide el tamaño del gasto y la que decide el tamaño de los impuestos lleva a reducir el tamaño del gasto público. Hay una serie de trabajos orientados a mirar los efectos que tiene la asignación del poder sobre temas fiscales entre el ejecutivo o el congreso. La idea es que la dinámica de transacciones y coaliciones dentro del congreso, unido a su origen en distritos geográficos, genere incentivos para aprobar presupuestos grandes con programas específicos concentrados regionalmente. En consecuencia, los programas de gobierno están más orientados a generar lo que se conoce como bienes de club y menos bienes públicos que benefician a la mayoría de la población<sup>52</sup>. En el fondo, lo que hay es un problema de recursos comunes, donde los miembros del legislativo buscan llevar a cada uno de sus distritos inversiones concentradas regionalmente, con cargo al esfuerzo fiscal del resto de ciudadanos. Hay varias formas de resolver este problema. Por una parte, se puede centralizar la responsabilidad sobre el tema fiscal en un solo agente político, de manera que se internalice la responsabilidad política de desarrollar programas de gasto universales. Esto lleva en los sistemas presidenciales a concentrar el po-

<sup>47</sup> Tsebelis, G. and E. Chang. *Veto Players and the Structure of Budgets in Industrialized Countries*. UCLA Working Paper. Los Angeles. 2002; Krehbiel, K. and A. Meirowitz. *Parliamentary Rights and Party Power*. Stanford University. Working Paper. 1999; Haggard, S. and M. McCubbins. "Introduction". En: S. Haggard and M. McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. 2001.

<sup>48</sup> Myerson, R. "Incentives to Cultivate Favored Minorities Under Alternative Electoral Systems". En: *American Political Science Review*. N° 87. 1994, pp. 856-869; Ames, B. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Basis of Voting in the Brazilian Congress". En: *The Journal of Politics*. N° 57. 1995, pp. 324-343; Carey and Shugart. Ob. cit.

<sup>49</sup> Stepan, A. and C. Skach. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation". En: *World Politics*. N° 46. 1993, pp. 1-22. Linz and Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press. 1994; Shugart and Mainwaring. Ob. cit.

<sup>50</sup> Persson, T., G. Roland, et al. "Comparative Politics and Public Finance". En: *Journal of Political Economy*. N° 108. 2000, pp. 1121-1141.

<sup>51</sup> Ídem.

<sup>52</sup> Weingast, B., K. Shepsle, et al. "The Political Economy of Benefit Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". En: *Journal of Political Economy*. N° 89. 1981, pp. 642-664.

der fiscal en el ejecutivo, para reducir el tamaño del gasto<sup>53</sup>. Sin embargo, también es posible resolver el problema a través de partidos fuertes que internalicen el costo político de tener altos impuestos para obtener altos niveles de gasto público. Un ejemplo claro de este caso es el sistema parlamentario de Westminster, que no sólo tiene niveles de gasto inferiores a otros sistemas parlamentarios, sino que también provee un nivel alto de bienes públicos, a pesar de tener un sistema electoral mayoritario.

En las sociedades con sistemas de representación proporcional y partidos débiles, el problema de los comunes en el tema fiscal puede ser más marcado. No sólo permanecen los incentivos para tener altos niveles de gasto público como en cualquier sistema de representación proporcional porque hay más grupos que beneficiar con el gasto, sino que además su asignación se hace fraccionada. Es decir que en la ausencia de partidos políticos desaparecen los incentivos para generar programas que provean bienes públicos y prevalecen los incentivos para concentrar las inversiones regionalmente. Precisamente esta circunstancia lleva a que los sistemas presidenciales de América Latina, que se caracterizan por ser sistemas electorales de representación proporcional y partidos relativamente débiles, tengan presidentes fuertes que resuelvan estos problemas de acción colectiva y provean los bienes públicos que requiere la mayoría de la población<sup>54</sup>.

Este análisis nos traslada a la discusión sobre el papel de los partidos políticos en la asignación del gasto, que ha sido mucho menos estudiada. En efecto, los estudios sobre partidos políticos y gasto público realizados hasta ahora se pueden dividir en dos grupos. Por una parte, están los estudios que analizan el efecto que las reglas electorales tienen sobre el número de vetos tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales. Estos estudios buscan mostrar que los

sistemas que tienen reglas de representación proporcional y poseen una magnitud de distrito mayor, tienen legislativos más fraccionados y más puntos de veto. Por tanto, estos sistemas tienden a detentar niveles de gasto más altos y se demoran más en realizar ajustes fiscales<sup>55</sup>. Ante el veto de los distintos intereses representados para evitar que el peso del ajuste fiscal recaiga sobre ellos, los ajustes fiscales se tienden a posponer hasta cuando son insostenibles y el costo de mantener el *statu quo* se hace más alto que el costo del ajuste<sup>56</sup>.

Existe otra serie de estudios sobre los partidos políticos y lo que se conoce como el ciclo político de negocios. La idea central de estos trabajos es mirar cómo partidos con distintas ideologías tienen incentivos a gastar más o menos. Así, por ejemplo, los demócratas son señalados de estar más preocupados por el empleo mientras los republicanos se asocian más con el control de la inflación. Estas diferencias ideológicas conducen a patrones de gasto y ciclos macroeconómicos inciertos<sup>57</sup>.

Hasta ahora no existe ningún estudio que busque establecer una relación entre distintas tipologías de partidos y variables fiscales. De la discusión en la sección precedente y los estudios sobre la economía política de la política fiscal se deduce que existen diferencias en los resultados de política fiscal cuando existen partidos políticos fuertes que pueden disciplinar a sus miembros para mantener reputaciones de gobierno que cuando no los hay. Estos resultados se resumen en las siguientes hipótesis:

1. La existencia de partidos fuertes debe conducir a niveles de gasto público más bajos. Esto se explica porque los partidos fuertes internalizan los costos políticos de financiar con impuestos o deuda los mayores niveles de gasto público.
2. Adicionalmente, se esperaría que la existencia de partidos políticos fuertes contribuya a

<sup>53</sup> Alesina, A., R. Hausmann, et al. "Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America". En: *NBER Working Paper* 5586. Cambridge, MA. 1996.

<sup>54</sup> Shugart, M. "Presidentialism, Parliamentarism and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries". En: *Constitutional Political Economy*. N° 10. 1999, pp. 53-88.

<sup>55</sup> Tsebelis and Chang. 2002. Ob. cit.

<sup>56</sup> Alesina, A. and A. Drazen. "Why are Stabilizations Delayed?". En: *American Economic Review*. N° 81. 1991, pp. 1170-1188.

<sup>57</sup> Alesina, A. and H. Rosenthal. *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge, Cambridge University Press. 1995.

solucionar una serie de anomalías en la conducción de la política fiscal, que surgen de la inconsistencia temporal en la delegación política. En concreto, la existencia de partidos fuertes debe reducir la existencia de ciclos de negocios políticos. Éstos surgen porque el político o partido en el ejercicio del poder expande el gasto en la víspera del período electoral para generar una expansión económica y mayor empleo en los momentos previos a la elección. Una vez los votantes reeligen al partido o político en el gobierno por manejo económico, éste debe ajustar la economía para regresar al equilibrio fiscal<sup>58</sup>. En esencia se trata de un comportamiento oportunista que se aprovecha de las asimetrías de información entre el votante y el político. De acuerdo con la discusión presentada previamente, es de esperarse que este tipo de comportamientos sean menos frecuentes cuando existen partidos fuertes que internalicen los costos de asumir este tipo de comportamientos oportunistas. La razón es que los votantes aprenden sobre este tipo de prácticas oportunistas de pasadas experiencias y castigan en el futuro a los partidos que inducen ciclos de negocios expansivos con política fiscal expansiva de corto plazo<sup>59</sup>. Esto debería ocurrir aun en los casos en que los partidos tienen preferencias ideológicas por un mayor nivel de gasto público.

En consecuencia, es de esperarse que las democracias con partidos fuertes que puedan disciplinar a sus miembros tengan además de menor gasto público, menores déficit fiscales. Estos déficit fiscales, que en el inmediato futuro generan mayores niveles de deuda, en el futuro se traducen en mayores impuestos para la ciudadanía<sup>60</sup>. Por tanto, también es posible anticipar que sociedades con partidos fuertes tengan menores niveles de endeudamiento.

3. Adicionalmente, los partidos fuertes deben incidir en la asignación del gasto público. Partidos fuertes deben ser menos susceptibles a reparar rentas con cargo al esfuerzo de la mayoría de ciudadanos y más propensos a proveer bienes públicos y programas que benefician a la población en general. Al igual que en los casos anteriores, si bien el votante no puede evaluar el esfuerzo del partido en el presente, en forma re-

trospectiva puede evaluar si éste honró sus compromisos electorales. En consecuencia, partidos fuertes sometidos a repetidas elecciones deben ser menos propensos a favorecer a minorías independientemente de las reglas electorales.

#### ILUSTRACIÓN EMPÍRICA

En esta sección procedemos a realizar una serie de pruebas empíricas que tienen por objeto determinar la regularidad de ciertas relaciones entre variables institucionales y resultados de política fiscal. Es importante aclarar que del ejercicio no se puede inferir si la forma en que afectan las instituciones políticas y los partidos políticos a la política fiscal es consecuencia de los incentivos de los políticos o de los votantes, o a través de otro mecanismo. Por eso, las pruebas sólo establecen regularidades en los datos. Las pruebas se realizan para dos muestras de países. Una primera muestra utiliza datos entre 1990 y 1994, mientras que la segunda muestra utiliza datos para el período 1980-1998. En ambos casos la muestra cubre 60 países<sup>61</sup>. A través de estas pruebas se busca establecer la relación entre partidos políticos y el nivel de déficit fiscal. Estas hipótesis se resumen de la siguiente manera:

$H_0^1$ : La existencia de partidos fuertes (disciplinados) genera menor déficit fiscal.

Para medir el déficit fiscal se toma la medición reportada en *World Development Indicators 2000* del Banco Mundial que reporta el déficit consolidado del gobierno.

En este trabajo no se hacen pruebas sobre el efecto de los partidos sobre la composición del gasto por la ausencia de datos.

La variable sobre partidos políticos refleja las condiciones internas que conducen a que los partidos puedan disciplinar a sus miembros. Para tal fin se construyó la variable DISCPARTIDO que refleja la capacidad de un partido para disciplinar a sus miembros a partir de un índice compuesto por la existencia de tres condiciones: que los partidos tuvieran:

1. Listas únicas
2. Listas cerradas
3. Normas de financiación de las campañas que primordialmente canalicen los recursos hacia los partidos y no a los individuos. En concre-

<sup>58</sup> Rogoff, K. and A. Siebert. "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". En: *Review of Economic Studies*. N° 55. 1988, pp. 1-16.

<sup>59</sup> Alesina, A. and S. E. Spear. Ob. cit., pp. 359-379.

<sup>60</sup> Barro, R. "On the Determination of Public Debt". En: *Journal of Political Economy*. N° 87. 1979, pp. 940-971.

<sup>61</sup> La lista de países se incluye en el anexo estadístico.

to, el criterio era que las normas exigieran que al menos el 70 por ciento de la financiación fuera a los partidos.

Los datos sobre la existencia de listas cerradas proviene de *The Database of Political Institutions* (DPI)<sup>62</sup>. Los datos sobre listas únicas y la financiación de campañas provienen de diversas fuentes (Banks, Overstreet *et al.*, 1980; Day and Degenhardt, 1980; Day and Degenhardt, 1984; Day, 1988; Blaustein and Flanz, 1989; Derbyshire and Derbyshire, 1989; Kaple, 1989; Blaustein and Flanz, 1995; Banks, Day *et al.*, 1996; Derbyshire and Derbyshire, 1996; Blaustein and Flanz, 1998; Coppedge, 1998). Cada una de las tres condiciones tiene un valor de 1 cuando se cumple y la variable DISCPARTIDO resulta de agregar el valor que tiene el partido en cada período del tiempo para cada una de las condiciones. De ahí que el índice de disciplina de partidos DISCPARTIDO tiene un valor máximo de 3 cuando un partido reúne los tres requisitos de tener listas únicas, listas cerradas y control sobre la financiación de las campañas.

Como se vio en la segunda sección, no basta con tener partidos disciplinados si no hay competencia electoral. De manera que se introdujo una variable ajustada sobre la disciplina de partidos por el grado de democracia en un país en un determinado año. La medición de democracia proviene de la base de datos *Polity IV*<sup>63</sup>. La variable DEMOC de *Polity IV* da un valor de 1 a 10 a las democracias, donde las sociedades más democráticas obtienen un valor de 10. En consecuencia, el índice ajustado de los partidos AJUSPARTIDOit = DISCPARTIDOit \* DEMOCit.

#### Métodos de estimación

Se utilizan dos métodos de estimación para cada una de las bases de datos. En primer lugar se utilizan métodos de regresión simple sobre los promedios de la muestra del período 1990-1994. Para controlar algunos de los problemas que tiene esta técnica y analizar la dinámica entre las variables, posteriormente se utilizan métodos de

panel con efectos fijos para la muestra 1980-1998.

Tratar de determinar el efecto que las instituciones políticas y los partidos tienen sobre determinados resultados fiscales, es un ejercicio que no está exento de problemas. El primero de ellos es que las instituciones con frecuencia son endógenas y varían ante cambios en políticas económicas. Existe una amplia literatura que muestra que existen relaciones importantes entre las tensiones que generan ciertos resultados económicos y la ruptura de regímenes<sup>64</sup>. Si bien en el conjunto de la muestra el número de cambios institucionales es reducido, en América Latina y en África Sub Sahariana la proporción es bastante alta como para hacer necesario realizar pruebas de causalidad. Con este objetivo, se realizaron pruebas de causalidad de Granger entre las variables institucionales, incluyendo los partidos políticos y las variables económicas, encontrando para todos los países una causalidad no significativa entre éstas. Esto permite estimar con mayor tranquilidad cómo las variables institucionales afectan los resultados de política fiscal.

#### Estimación por OLS

El método de OLS se usa a pesar de que puede contener sesgos importantes. El más significativo de estos sesgos proviene de la selección de la muestra de los países del mundo con condiciones institucionales y de partidos políticos en forma no aleatoria ante las limitaciones de datos. Esto es especialmente importante si tenemos en cuenta que los países difieren en muchos otros aspectos distintos a los aspectos constitucionales y de partidos que aquí se incluyen<sup>65</sup>. Para controlar este problema en la regresión, se incluye una serie de variables históricas, sociales, económicas y geográficas. Las variables de control incluyen el origen colonial, la localización geográfica, el grado de educación, el porcentaje de la población con más de 65 años, el nivel de desarrollo, el nivel de apertura del país, el crecimiento económi-

<sup>62</sup> Beck, T., G. Clark, *et al.* "New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions". En: *The World Bank Economic Review*. Nº 14. 2001, pp. 165-176.

<sup>63</sup> Marshall, M. G. and K. Jaggers. "Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-1999". En: *Integrated Network for Societal Conflict Research*. Program Center for International Development and Conflict Management (CIDCM). 2002.

<sup>64</sup> Przeworski, A., M. E. Álvarez, *et al.* *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. 2000.

<sup>65</sup> Persson, T. and G. Tabellini. "Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?". En: *Working Paper IIES*, Stockholm University. Stockholm, Sweden. 2002.

co y la inflación. Todas estas variables han sido señaladas en distintos estudios como variables que inciden en los resultados fiscales. Una descripción detallada de la forma como se miden estas variables y la fuente de los datos está contenida en el anexo estadístico.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo la especificación hecha por Persson and Tabellini, la especificación del modelo por OLS se puede hacer a partir de un proceso estocástico donde cada país recibe una constitución en forma aleatoria de forma que

$$C_i = 1 \text{ cuando } G(X_i) + e_i > 0$$

y

$$C_i = 0 \text{ cuando } G(X_i) + e_i = 0$$

$X$  es el vector de variables de control como el origen colonial, el nivel de educación de la población, el nivel de desarrollo y la localización geográfica mencionadas arriba.  $C_i$  son las variables constitucionales y  $e_i$  es el término de error.

Por su parte, el resultado de política fiscal está determinado por la ecuación

$$Y_i = F(C_i, Z) + u_i$$

donde  $Y_i$  es el resultado de política fiscal, de un vector de variables institucionales  $C_i$  y del vector de variables de control  $Z$ , más un término de error  $u_i$ . El método de estimación por OLS hace dos supuestos. Primero, asume que el error  $e_i$  de la primera ecuación no está correlacionado con el término de error  $u_i$  de la segunda ecuación. Segundo, que la función  $F$  es lineal y con coeficientes constantes. Como ya señaló, éstos son supuestos fuertes, especialmente porque los errores de la primera ecuación y la segunda ecuación no son necesariamente independientes y pueden existir sesgos de selección en las variables observadas. Estos problemas se corrigen con la regresión de paneles presentado más adelante. Lo más importante es que los resultados entre uno y otro método no registran diferencias considerables.

Los resultados de la estimación por OLS se presentan en la tabla 1<sup>66</sup>. Se estiman tres modelos con dos especificaciones distintas para cada medición de la disciplina de partidos. El modelo incluye en las variables institucionales el sistema de gobierno. Si el sistema es parlamentario, la variable PARLAMENTO = 1 y 0 si es presidencial.

Así mismo, se incluye la variable ELECTORAL. Si el sistema es mayoritario ELECTORAL = 2, si es

mixto toma valor de 1, y si es de representación proporcional toma valor de 0.

Igualmente, se incluye el grado de fraccionamiento en la asamblea y la ideología del jefe del ejecutivo, como son reportados por DPI 2000<sup>67</sup>. Sin embargo, para efectos de la estimación, cuando la ideología es de izquierda, la variable IDEOLOGÍA es igual a 2, cuando es de centro toma valor de 1 y cuando es de derecha toma valor de 0.

En la columna 1 se presentan los resultados para el déficit observado, cuando se incluye la variable de partidos disciplinados sin ajustar por el grado de democratización. En la columna 2 se muestran los resultados para el déficit fiscal, cuando se incluye la variable de partido ajustado por el grado de democracia del país.

La variable PARTIDO aparece correlacionada significativamente con el déficit fiscal, tanto para los casos en que se hace una medición ajustada por el grado de democracia, como cuando no se hace el ajuste. Sin embargo, el resultado más importante es que la variable ajustada -AJUSPARTIDO- tiene la relación inversa con el déficit fiscal, mientras que DISCPARTIDO, que no está ajustada por el grado de democracia, no. En esencia, sociedades donde hay partidos disciplinados y mayor democracia tienen menores niveles de déficit fiscal después de controlar una serie de factores económicos, sociales y geográficos.

El sistema de gobierno también aparece significativamente correlacionado cuando no se ajustan las disciplinas partidistas por el grado de competencia política. El coeficiente también tiene el signo correcto, mostrando que los sistemas parlamentarios se asocian con mayores niveles de déficit fiscal. Este resultado corrobora estimaciones hechas previamente por otros autores.

Las variables electorales, el fraccionamiento y la ideología no aparecen significativamente correlacionadas con los déficit fiscales. Estos resultados contradicen resultados teóricos previos, pero corroboran la idea de que resulta más importante la internalización de reputaciones partidistas que estas variables institucionales y políticas. Sin embargo, vale la pena resaltar que los signos de los coeficientes tienen los signos correctos. Los sistemas electorales mayoritarios están correlacionados negativamente con los

<sup>66</sup> No se incluyen las variables de control de tipo geográfico por conveniencia en la presentación de los resultados.

<sup>67</sup> El fraccionamiento es medido en DPI 2000 como la probabilidad que dos miembros del legislativo escogidos en forma aleatoria pertenezcan a partidos diferentes.

déficit fiscales. Igualmente, a mayores niveles de fraccionamiento, mayores déficit fiscales.

En ninguno de los dos casos la ideología resultó significativa estadísticamente, pero el signo de la variable indica que los partidos con ideologías de izquierda tienden a tener mayores déficit fiscales. Finalmente, el nivel de desarrollo aparece significativo al 10% cuando los partidos no se ajustan por el nivel de democracia, de forma que los países más desarrollados tienen menores niveles de déficit fiscal.

#### Método de paneles

El siguiente ejercicio de estimación utiliza la muestra para el período 1980-1998. La estimación se hace usando la metodología de paneles. Esta metodología tiene dos ventajas. Por una parte, permite capturar la dinámica en los datos; de otra parte, esta metodología posibilita reducir los problemas de selección sesgada de la metodología OLS. Para tal fin, la estimación se hace usando las mismas variables descritas para la esti-

TABLA 1  
ESTIMACIÓN POR OLS

	Déficit	
	Disciplinado	Ajustado
Crecimiento	0.042 (0.338)	0.040 (0.391)
Inflación	-0.157 (0.169)	-0.215 (0.191)
Apertura	1.891 (1.998)	0.135 (2.224)
Educación	0.034 (0.042)	0.008 (0.047)
Parlamentario	3.983* (2.37)	4.444 (2.732)
Electoral	-1.294 (1.133)	-1.309 (1.315)
Partido	3.439* (1.233)	-0.688* (0.367)
Fraccionalización	0.299 (16.419)	9.347 (18.395)
Ideología	0.831 (4.504)	1.964 (5.093)
Desarrollo	-8.992* (4.269)	-6.1229 (4.936)
R-Squared	0.830957	0.777533
Adjusted R-Squared	0.577393	0.443832

\* Es significativo al 10%; \*\* es significativo al 5%; \*\*\* es significativo al 1%. Los errores estándar se reportan en paréntesis.

mación OLS, pero además se incluyen variables que se consideran comunes a todos los países. En particular se incluye la tasa de crecimiento mundial para capturar mejor el efecto de los choques externos.

La preocupación por los problemas de selección sesgada, producto de posibles factores endógenos de las instituciones, es menos grave. Esto se debe a que la estimación por efectos fijos reduce la posibilidad de que factores específicos de los países y la existencia de otras variables no especificadas que no varían en el tiempo sesguen la estimación. Los resultados de la estimación de paneles con efectos fijos se presentan en la tabla 2.

Los resultados muestran comportamientos similares a los de la regresión por OLS. Al igual que en ese ejercicio, la disciplina de partidos ajustada y no ajustada por el grado de democracia aparece correlacionada significativamente con el comportamiento del déficit fiscal<sup>68</sup>.

Sin embargo, nuevamente se establece la diferencia entre partidos disciplinados cuando hay

TABLA 2  
ESTIMACIÓN POR PANELES CON EFECTOS FIJOS

	Déficit	
	Disciplinado	Ajustado
Crecimiento	0.061 (0.047)	0.063 (0.044)
Inflación	-0.0004 (0.0004)	-0.0006 (0.0004)
Apertura	3.270*** (0.631)	2.449 (0.626)
Educación	-0.130 (0.024)	0.017 (0.014)
Parlamentario	-0.250 (0.811)	0.718 (0.771)
Electoral	-0.001 (0.014)	-0.402 (0.409)
Partido	2.422 (0.430)	-0.39*** (0.148)
Fraccionalización	0.082 (1.22)	0.668 (1.26)
Ideología	0.142*** (0.034)	-1.118 (1.003)
Desarrollo	-10.753*** (1.535)	-9.435*** (1.175)
R-squared	0.349623	0.307491
Adjusted R-squared	0.328558	0.288501

\* Es significativo al 10%; \*\* es significativo al 5%; \*\*\* es significativo al 1%. Los errores estándar se reportan entre paréntesis.

<sup>68</sup> En ambos casos la correlación está en el intervalo de 1% de confianza.

altos grados de democracia que generan mayor competencia política y cuando está ausente. Los partidos ajustados por el grado de democracia tienen niveles de déficit menores que las democracias sin estos partidos. A su vez, las democracias que tienen partidos disciplinados, pero carecen de altos niveles de democracia, tienen niveles más altos de déficit fiscal.

Llama la atención que en este caso no aparece significativo el sistema de gobierno. Sin embargo, con los partidos ajustados por el grado de democracia, tanto el sistema de gobierno como las reglas electorales y el fraccionamiento tienen el signo correcto. Igualmente, es importante resaltar que la ideología aparece significativa al 1 por ciento de confianza cuando hay partidos disciplinados, pero este índice no se ajusta por el grado de democracia. Este resultado parecería corroborar la idea de que el juego repetido y un ambiente competitivo mitigan las desviaciones que hacen los políticos de sus plataformas de campaña hacia sus preferencias ideológicas. Finalmente, en ambos casos el nivel de desarrollo resulta significativo y muestra que los países de más alto nivel de desarrollo tienden a tener menores niveles de déficit fiscal.

## CONCLUSIONES

Además de las funciones de los partidos que tradicionalmente se han estudiado, como la de agregar intereses, los partidos también cumplen una función esencial como mecanismos de generación de reputaciones de gobierno. Los partidos que tienen incentivos para construir reputaciones de gobierno con el fin de permanecer como opciones de gobierno en el futuro permiten que la agencia política funcione en forma más eficiente. Por tanto, sociedades donde hay partidos con reputaciones de gobierno deben observar menores diferencias entre las promesas de campaña y los actos de gobierno.

Desde luego, no todos los partidos tienen incentivos para construir reputaciones de gobierno. Existe una amplia evidencia anecdótica de partidos que en vez de facilitar la construcción del interés general y representar una mayoría de ciudadanos, terminan al servicio de intereses particulares. Esto se debe a que los partidos carecen de mecanismos para disciplinar a sus miembros o no están sometidos a ambientes democráticos donde exista competencia política. La ausencia de competencia política hace que los partidos no se vean obligados a representar el

interés general y caigan en intransigencias ideológicas, en tanto que la ausencia de mecanismos de disciplina hace que los partidos políticos incumplan sus plataformas programáticas y los políticos individuales actúen en forma más oportunista.

En ambos casos, terminan primando los intereses particulares de minorías organizadas y poderosas políticamente sobre el interés de las mayorías. En las democracias donde hay ausencia de competencia política, los partidos y sus plataformas se distancian de los intereses de la ciudadanía, en tanto que en las democracias donde hay competencia, pero no hay partidos disciplinados, las plataformas programáticas no se cumplen. En la medida en que los partidos responden a estos incentivos de gobierno, estas falencias en el sistema de partidos se traducen en políticas públicas que tienden a repartir rentas y a proveer bienes públicos concentrados regionalmente. En el primer caso, porque los partidos responden a intereses minoritarios creados; en el segundo, porque las plataformas programáticas que promueven programas generales no son creíbles y emerge un voto personal y clientelista que promueve políticas particularistas. El ejemplo más claro de esta situación es la Colombia de la última década, caracterizada por altos niveles de competencia política pero con una total ausencia de partidos disciplinados.

Los problemas en las políticas públicas no se reducen tan sólo a la falta de provisión de bienes públicos, sino también a la incapacidad del sistema político para introducir correctivos antes de que las situaciones degeneren en crisis. En el caso en que la competencia está ausente, porque los incentivos están orientados a proteger intereses minoritarios creados, mientras que en el caso en que los partidos son indisciplinados, porque prima la visión de corto plazo del político individual. Este fenómeno se observa a lo largo de todas las áreas de gobierno, pero es particularmente evidente en materia fiscal, donde los ajustes de fondo se posponen hasta que el *statu quo* es insostenible.

Con base en las características que deben poseer los partidos que tienen incentivos para cultivar reputaciones de gobierno, se construye un índice para comprobar que éstos tienen incentivos para adoptar políticas fiscales más sostenibles. Estos partidos políticos poseen control sobre las nominaciones de candidatos, sobre la financiación política independientemente de su origen y pueden sancionar a sus miembros. Ade-

más de estas condiciones internas, el entorno debe ser de competencia electoral.

Con esta tipología se procede a realizar un ejercicio empírico para 60 países que corrobora la teoría. Tanto en las regresiones por OLS como en las regresiones de panel, se encuentra que los partidos políticos que son disciplinados y que enfrentan ambientes políticos democráticos están negativamente correlacionados con los déficit fiscales. Sin embargo, cuando los partidos políticos actúan en ambientes poco democráticos, la disciplina de partido tiene una influencia contraria. En estas sociedades, los partidos contribuyen a aumentar los déficit fiscales.

## ANEXO ESTADÍSTICO

### Países:

Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Botswana, Brasil, Camerún, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa de Marfil, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Holanda, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kenia, Malasia, Marruecos, Mauricio, México, Namibia, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Portugal, RB Zimbabwe, Reino Unido, República Dominicana, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Suráfrica, Tailandia, Tanzania, Túnez, Turquía, Uruguay, Venezuela.

### Variables

**DÉFICIT:** Esta variable mide el déficit fiscal del gobierno consolidado como es reportado por el WDI del Banco Mundial

**CRECIMIENTO:** Esta variable mide la tasa anual de crecimiento del PIB que reporta el WDI del Banco Mundial

**INFLACIÓN:** Esta variable mide la tasa anual de inflación con base en el índice de precios al consumidor que reporta el WDI del Banco Mundial.

**APERTURA:** Esta variable mide el nivel de apertura económica medido como exportaciones más importaciones sobre el PIB como lo reporta el WDI del Banco Mundial.

**DESARROLLO:** Es un índice del nivel de desarrollo económico que se construye a partir de la clasificación que hace el Banco Mundial de países de alto, medio y bajo nivel de desarrollo. Los de nivel alto reciben un valor de 3, los de medio de 2 y los de bajo de 1.

**EDUCACIÓN:** Es la tasa bruta de asistencia escolar en secundaria como lo reporta WDI del Banco Mundial.

**PARLAMENTARIO:** Esta variable clasifica el sistema de gobierno. Los sistemas presidenciales reciben valor de 0 en tanto que los parlamentarios reciben valor de 1. La fuente de los datos es The Database of Political Institutions 2002 (Beck, Clark *et al.*, 2001). La variable en esta base de datos utilizada es Strong Presidential.

**ELECTORAL:** Si el sistema es mayoritario ELECTORAL = 2, si es mixto toma valor de 1 y si es de representación proporcional toma valor de 0. La fuente es DPI 2000.

**FACCIONALIZACIÓN:** Este índice se reporta igual que en DPI nivel de faccionalización en el legislativo. Se mide estimando la probabilidad que dos miembros del legislativo escogido en forma aleatoria sean de partidos diferentes.

**DISCPARTIDO:** Este índice refleja la capacidad de un partido para disciplinar a sus miembros y tiene un valor máximo de 3 cuando un partido reúne los tres requisitos. Para cada una de estas condiciones se otorga un valor de 1:

1. Listas únicas
2. Listas cerradas
3. Normas de financiación de las campañas que primordialmente canalicen los recursos hacia los partidos y no a los individuos. En concreto, el criterio era que las normas exigieran que al menos el 70 por ciento de la financiación fuera a los partidos.

Los datos sobre la existencia de listas cerradas proviene de The Database of Political Institutions (DPI) (Beck, Clark, *et al.*, 2001). Los datos sobre listas únicas y la financiación de campañas provienen de diversas fuentes (Banks, Overstreet, *et al.*, 1980; Day and Degenhardt, 1980; Day and Degenhardt, 1984; Day, 1988; Blaustein and Flanz, 1989; Derbyshire and Derbyshire, 1989; Kaple, 1989; Blaustein and Flanz, 1995; Banks, Day, *et al.*, 1996; Derbyshire and Derbyshire, 1996; Blaustein and Flanz, 1998; Coppedge, 1998).

**AJUSPARTIDO:** Este índice ajusta el índice DISCPARTIDO por el nivel de democracia de una sociedad. La medición de democracia proviene de la base de datos Polity IV (Marshall and Jaggers, 2002). La variable DEMOC de Polity IV da un valor de 1 a 10 a las democracias, donde las  $AJUSPARTIDO_{it} = DISCPARTIDO_{it} * DEMOC_{it}$ .

**IDEOLOGÍA:** Este índice mide la inclinación

ideológica del ejecutivo. Toma un valor de 0 cuando es de derecha, de 1 cuando es de centro y de 2 cuando es de izquierda, y se construye a partir de los datos reportados por DPI 2002.

**LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA** Para efectos de medir la influencia de la geografía, el mundo se divide en ocho zonas: Asia Este y Pacífico, Este de Europa y Asia Central, Medio Oriente y Norte de África, Asia Sur, Europa Occidental, Norteamérica, África Sub Sahariana y América Latina y el Caribe. Para cada una de estas zonas se construye una *dummy* que toma valor 1 cuando el país está en esa localización, y 0 si no.

**PRIMARIOS:** Este índice da un valor de 1 si más del 50% de las exportaciones de un país son bienes primarios, incluyendo minerales.

**COLONIAL:** Para efectos de medir el efecto del origen colonial, la historia y el sistema legal, se construye este índice tomando los siguientes orígenes coloniales: británico, francés, español, escandinavo, alemán y socialista. Para cada una de estos orígenes se construye una *dummy* con valor 1 si tiene ese origen colonial, y 0 si no.

FECHA DE RECEPCIÓN: 04/07/2003  
FECHA DE APROBACIÓN: 09/07/2003