

Las estrategias de los déficits fiscales y sus efectos en la polarización política: el uso discrecional de las reglas de gasto constitucional en América Latina entre 2000 y 2012

Eloy Fisher*

RESUMEN

Este trabajo examina cómo los Gobiernos de América Latina diseñan estrategias, a partir de normas constitucionales existentes, para canalizar un gasto público que reclute aliados y, con ello, beneficiarse de la fragmentación política (*i. e.* el aumento marginal de los actores con organización y representación nacional). Si la norma constitucional limita tal discrecionalidad, actuará como freno a la fragmentación. Al controlar la influencia de la coyuntura económica (visto que el gasto fiscal cambia en el transcurso del ciclo económico), los Gobiernos maximizarán su discreción mediante el gasto de recursos que asegure el apoyo de aliados potenciales dentro de las restricciones constitucionales. Por medio de la aplicación de una batería de pruebas econométricas de panel, encontramos que, respecto a la discrecionalidad en el gasto del presupuesto, hay un aumento asociado de casi 1,2 puntos porcentuales en la fragmentación política por cada punto porcentual de déficit, y respecto de los resultados presupuestarios, un aumento asociado de casi un punto porcentual, en el caso en que el Congreso aprueba el presupuesto. En relación con la exclusividad en las áreas reservadas para el Ejecutivo, se presenta un aumento de 0,75 puntos porcentuales en la fragmentación. El efecto del gasto presupuestario es más potente en dicha fragmentación: 15% a 55% más visible que los efectos de los resultados en la mera aprobación o en las áreas reservadas del Ejecutivo en materia económica y financiera. Los efectos presupuestarios reflejan una mayor incidencia en el periodo anterior a 2008. Después de esa fecha, la discrecionalidad y su incidencia en el gasto cambia, para darle facultades al Ejecutivo de reservarse poderes en materia económica y financiera.

PALABRAS CLAVE: Déficit fiscales, polarización política, reglas fiscales constitucionales.

Fiscal Deficit Strategies and Their Effects on Political Polarization: the Discretionary Use of Constitutional Spending Rules in Latin America between 2000 and 2012

ABSTRACT

This paper examines how the governments in Latin America design strategies, based on existing constitutional norms, to channel public spending that recruits allies and, with it, benefit from political fragmentation (*i.e.* the marginal increase of actors with

* Profesor e investigador visitante, Universidad Católica Santa María La Antigua, Panamá. Miembro del Centro Latinoamericano de Innovación en Políticas Públicas.

✉ eloy.fisher@clipp.org.pa | eloy.fisher@fulbrightmail.org

Recibido enero 2021 / Aceptado septiembre 2022.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

organization and national representation). If the constitutional norm limits such discretion, it will act as a brake on fragmentation. By controlling the influence of the economic situation (since fiscal spending changes over the course of the economic cycle), the governments will maximize their discretion by spending resources that ensure the support of potential allies within constitutional restrictions. By applying a battery of econometric panel tests, we find that with respect to budget spending discretion, there is an associated increase of almost 1.2 percentage points in political fragmentation for each percentage point of deficit, and with respect to budget results, an associated increase of almost one percentage point, in the event that Congress approves the budget. In relation to exclusivity in areas reserved for the Executive, there is an increase of 0.75 percentage points in fragmentation. The effect of budget spending is more powerful in said fragmentation: 15% to 55% more visible than the effects of results in mere approval or in the areas reserved for the Executive in economic and financial matters. The budgetary effects reflect a greater incidence in the period prior to 2008. After that date, discretion and its incidence in spending changes, to give the Executive power to reserve powers in economic and financial matters.

KEYWORDS: Fiscal deficits, political polarization, constitutional fiscal rules.

1. Introducción

Ahora, que los Gobiernos vuelcan nuevamente su interés en el gasto deficitario para aliviar los efectos más terribles de la pandemia que azota al mundo desde 2020, hacemos un examen de los incentivos políticos que subyacen al uso de tales herramientas de gasto fiscal. En el libro *¿Por qué fracasan las naciones?*, Acemoglu y Robinson (2012) indican que el diseño de instituciones inclusivas reduce los incentivos de los actores políticos para concentrar el poder de decisión sobre cuestiones claves del desarrollo, contrario a lo que ocurre en sistemas extractivos, donde existe discrecionalidad para favorecer alianzas coyunturales.

Una de las herramientas más importantes al alcance de los políticos son los presupuestos, instrumentos que siguen una lógica democrático-electoral. “Estar fuera del presupuesto es vivir en el error”, recuerda el adagio. Al ser los déficits presupuestarios la herramienta del Gobierno de turno para ofrecer apoyos calificados a los aliados políticos, la forma en que se detallan en normas constitucionales restringe o no su uso para generar estrategias de alcance o mantención del poder.

Pretendemos responder si eludir estratégicamente las restricciones que canalizan el gasto público, en el marco de instituciones constitucionales, aumenta la fragmentación política, y lo hacemos al examinar cómo los Gobiernos de América Latina trabajan sobre tales estrategias, bajo las normas constitucionales existentes, para aumentar su discrecionalidad. Las negociaciones que oscilan entre el conflicto y la competencia, claves para el proceso de selección institucional, parten de los intereses estratégicos y el impacto relativo de quienes usan y diseñan tales normas constitucionales. La variación a la cual están sujetas estas instituciones constitucionales permite la cooptación, bloqueo y fusión entre grupos para lograr coaliciones que apunten coyunturalmente a la continuidad y distribución del poder en un país. Al enfocarnos en si la discrecionalidad política facilita tal fragmentación en el desembolso del gasto fiscal, entenderemos si tales instituciones alinean incentivos a favor de una lógica extractiva o inclusiva para el desarrollo.

Partimos de la hipótesis de que los déficits fiscales, en el marco de normativas constitucionales que permitan una mayor discreción en el desembolso de estos recursos para conseguir apoyo, aumentarán la fragmentación política (entendida como el aumento marginal de los actores con organización y representación nacional). Si la norma constitucional limita tales espacios de prebendas, entonces actuará como un freno a esa fragmentación. Al controlar la influencia de la coyuntura económica (visto que el gasto fiscal cambia en el transcurso del ciclo económico), los Gobiernos tratarán de maximizar su discreción en el gasto de recursos que aseguren el apoyo de aliados potenciales dentro de las restricciones que, generalmente, tienen las Constituciones.

La discreción aumentará la fragmentación política dentro de la oposición con respecto a la fragmentación total, ya que tales gastos precipitarán la defección y el quiebre de algunos grupos opositores para simpatizar con el Gobierno. Al limitar la discrecionalidad, quienes estén fuera del poder presionarán por decisiones de gasto con base en reglas. Si tienen éxito, implementar estas reglas disminuirá la fragmentación política dentro de la oposición relativa a la fragmentación total.

Un efecto positivo sugiere que los Gobiernos tendrán éxito en incrementar la fragmentación dentro de la oposición (relativa a la

fragmentación total). Al calcular la elasticidad de la incidencia de una variable de control que mide la existencia de tales niveles de discrecionalidad en el gasto, podemos medir la disminución de la fragmentación total con respecto a la fragmentación dentro de la oposición. Esto empeora las divisiones políticas.

Nuestra motivación para este trabajo enmarca la teoría de dos niveles de Negretto (2013) dentro de un ejercicio microeconómico, que explica cómo la variación en las características generales de las Constituciones ofrece relieve a la actuación de los grupos políticos a través del espacio de maniobra entre los poderes de Estado o a raíz de la opacidad en sus operaciones. Así, podemos entender cuán apreciable es el relieve en las reglas constitucionales que definen mínimos y máximos de discreción entre jugadores políticos. Si hay una relación clara del efecto atribuible a reglas constitucionales específicas que inciden en el comportamiento de actores estratégicos, esos mismos actores tendrán incentivos para implementar estrategias constitucionales que desarrollen sus objetivos. Particularmente, será importante escoger y aprovechar reglas constitucionales atinentes al gasto público para lograr objetivos políticos a corto plazo, y clave para entender tales motivaciones dentro de una lógica inclusiva o extractiva para el desarrollo.

Con respecto a la discrecionalidad en el gasto del presupuesto, hay un aumento del efecto neto de casi 1,2 puntos porcentuales en la fragmentación política. En cuanto a la discrecionalidad en los resultados del presupuesto, se refleja un aumento adicional cercano a un punto porcentual, en el caso en que el Congreso aprueba el presupuesto. Acerca de la exclusividad en las áreas reservadas para el Ejecutivo, se presenta un aumento de 0,75 puntos porcentuales en la fragmentación.

A nivel general, el efecto del gasto presupuestario es más potente en el efecto de la fragmentación política: 15% a 55% más visible que los efectos de resultados en la mera aprobación o en las áreas reservadas del Ejecutivo en materia económica y financiera respectivamente. Finalmente, los efectos presupuestarios reflejan una mayor incidencia en el periodo anterior a 2008. Después de esa fecha, la discrecionalidad y su incidencia en el gasto se volcó a otorgarle facultades al Ejecutivo de reservarse poderes en materia económica y financiera.

Este trabajo contribuye a explicar la lógica de los grupos titulares de poder dentro de las estrategias constitucionales. La lógica extractiva, en el ámbito de la discrecionalidad del Ejecutivo, permite reditar rentas políticas para fraccionar adversarios, cooptar y neutralizar competidores potenciales. Si el uso arbitrario de los rieles constitucionales respecto al erario contribuye al conflicto político mediante la fragmentación, es necesario elevar tales decisiones a cuerpos colegiados que motiven decisiones transparentes y participativas.

Hay recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) que apuntan en esa dirección, al sugerir la creación de “consejos fiscales autónomos” encargados “del análisis y la evaluación de la política macrofiscal y, a menudo, de la verificación *ex ante* o *ex post* del cumplimiento de la regla fiscal” (Gbohoui y Medas s/f). No obstante, el diseño institucional de estos consejos fiscales no debe desatenderse, ya que su operación debe detallar claramente la normativa que usarán para decidir tales cuestiones y el proceso de deliberación en el marco de las leyes y las normas constitucionales vigentes para cada país.

Si la lógica extractiva persiste en América Latina y justifica la discrecionalidad para mermar la cooperación efectiva en la fiscalización del Ejecutivo, el desembolso de un gasto público incluyente y participativo será solo un sueño distante. Sin duda, cambiar tal realidad requiere de mejoras urgentes y necesarias.

2. La Constitución inclusiva y extractiva: estrategias e instituciones de articulación y fragmentación política

La Constitución es una restricción intertemporal sobre decisiones sociales que motivan el acuerdo o el conflicto sobre bienes públicos. Estas decisiones tienen competencias específicas en cuanto a los poderes otorgados a los órganos de deliberación y decisión. Quienes usan tales poderes emplean estrategias y se sirven de incentivos para calibrar el gasto público para su beneficio en instituciones cuya lógica puede ser extractiva o inclusiva.

Visto que el conflicto y la competencia partidista son ineludibles en el proceso de selección institucional, los intereses estratégicos y el impacto relativo de quienes usan y diseñan tales normas constitucionales

propician variaciones. Estas variaciones permiten la cooptación, bloqueo y fusión entre grupos para lograr coaliciones que habiliten, coyunturalmente, la continuidad y distribución del poder en un país. Al enfocarnos en si la discrecionalidad facilita la fragmentación, veremos si tales instituciones alinean incentivos a favor de una lógica extractiva o inclusiva para el desarrollo.

Buchanan y Wagner (2000) advirtieron acerca de una “ilusión fiscal”, es decir, de cómo un programa de gasto deficitario crearía las condiciones para ocultar los verdaderos costos de los bienes públicos que provee el Estado a sus ciudadanos, y la sobreestimación de los beneficios a corto plazo que serían de provecho a los políticos. Otra dimensión de este contexto surge con la falta de simetría entre políticas de expansión y de contracción, ya que las primeras aumentan el gasto, pero el proceso político impide aumentos en impuestos o la eliminación de partidas para compensar el incremento en otros rubros, lo que ocasiona un incremento en el tamaño del Gobierno y déficits persistentes (Alesina y Passalacqua 2015).

Si bien los déficits pueden ocultar el verdadero costo de estos programas, los estudios presentaron limitaciones: se enfocaron en los efectos de la irresponsabilidad fiscal sin abordar los incentivos y las estrategias particulares de los políticos para sacar provecho electoral de dichos déficits, y dar pie a los movimientos y alineamientos entre los grupos de interés.

Otro grupo de estudios explicó el surgimiento de ciclos económico-políticos alrededor de las temporadas electorales (Persson y Tabellini 2002, Brender y Drazen 2005, Drazen y Eslava 2010, Alesina y Paradisi 2014), pero su influencia se circunscribe a los incentivos políticos dentro del ámbito presupuestario y su incidencia positiva y temporal en el crecimiento nacional. Lograr la coalición ganadora queda supeditado a la capacidad del Gobierno para reactivar la expansión económica justo a tiempo para obtener la victoria. Es obvio que aunque el Gobierno propicie el crecimiento, ese crecimiento no es garantía de que los electores aglutinen su favoritismo a dádivas difusas. Lo único que asegura la victoria es lograr coaliciones ganadoras en las que sea palpable la alineación de intereses para la consecución del poder.

En relación con la fragmentación, Alesina y Tabellini (1990) propusieron que las democracias que hacen visible el desacuerdo en la composición del gasto público reflejen mayores déficits y niveles de deuda que aquellas donde hay un supuesto planificador social con un mandato vitalicio. Esto implica que a mayor desacuerdo entre los partidos que alternen en el poder, mayor será el sesgo deficitario. También subrayaron que si el país está sujeto a una restricción incierta sobre déficits futuros, los Gobiernos gastarán más. Así, Criveli *et al.* (2017) usaron datos de 92 países entre 1975 y 2015 para estudiar la relación entre fragmentación política y cambios en la deuda pública utilizando una metodología similar al presente estudio.

El estudio de Criveli *et al.* (2017) dividió sus estimaciones en dos grandes clasificaciones: aquellos países donde había un “actor con veto” (Tsebelis 1995), y otros en circunstancias donde se comparten “recursos comunes”. En la primera clasificación, la existencia de un actor que veta decisiones de gasto contribuye a la estabilidad de política; aquellas solo cambiarán cuando exista consenso entre todos los actores. En la segunda, si numerosos grupos de interés se disputan un mismo bolsón común de recursos, las desviaciones de la política óptima serán mayores al añadir reclamos adicionales (Wehner 2010). Criveli *et al.* también encontraron que menos fragmentación facilita la consolidación fiscal y por cada 10 puntos porcentuales marginales en la coalición mayoritaria, hay una reducción de casi $\frac{3}{4}$ de deuda promedio con respecto al PIB. Por el contrario, un Gobierno fragmentado induce a mayor acumulación de deuda.

Sin embargo, tales estudios no aluden a la lógica subyacente en las instituciones que legitiman las decisiones —por ejemplo, las Constituciones—, que pueden adquirir un cariz extractivo al enfocar la cooptación de rentas para apoyo político coyuntural y, con ello, aumentar la fragmentación política.

En el caso del estudio de Criveli *et al.* (2017), no hubo relieve para entender qué tipo particular de institución constitucional facilita la fragmentación por conducto del gasto deficitario. Tampoco identifiqué que la variable exógena en la especificación es la discrecionalidad del Ejecutivo ante la cuña rígida de las instituciones constitucionales. El uso del gasto público para asegurar apoyo político hace que su

responsabilidad política sea más próxima, concentrada e inmediata con respecto a los demás poderes, si bien sujeta a un sesgo de simultaneidad que diluye la fiscalización constitucional de los demás órganos públicos.

No todo gasto deficitario es igual. El Ejecutivo concentra poderes arbitrarios de decisión ante algún grado de fiscalización legislativa. La mediación política de la institución constitucional que divide tales competencias y las estrategias de los actores que aprovechan la coyuntura y las herramientas de gasto público para beneficio propio son influencias materiales para la unidad o la fragmentación del sistema político, y pueden usarse para una mejor estrategia empírica.

Por eso, nuestra contribución recoge el rol de la Constitución como una restricción intertemporal sobre tales decisiones; tiene relieve específico con respecto a cada poder otorgado a los órganos de deliberación y decisión. Al hacerlo, podemos identificar la exogeneidad de la decisión del Ejecutivo para lograr el apoyo político. Así, entenderemos el relieve de las estrategias y los incentivos que tienen los grupos en el poder de calibrar estas restricciones de gasto público para su beneficio, dentro de instituciones cuya lógica puede ser extractiva o inclusiva.

En el ámbito latinoamericano, esta estrategia parte de un proceso histórico que buscó hacer más asequible la penetración democrática y, con ello, romper los modelos autoritarios de los setenta y ochenta. Algunas estrategias de acción plantearon políticas públicas democráticas para el desarrollo de amplios sectores ciudadanos (Rodríguez 2006). No obstante, la variación de las estructuras constitucionales depende no solo del desempeño de las estructuras preexistentes, sino de las expectativas electorales y el poder relativo de los poderes en pugna para lograr tales coaliciones. Una de las implicaciones observables es que los cuerpos constitutivos tienen decisiones que dependen de la naturaleza partidista y la composición de las coaliciones de reforma. Tal como señala Negretto (2013):

En área de toma de decisiones, miembros de coaliciones multipartidistas de reforma tenderán a tomar opciones que son opuestas a aquellas hechas por miembros de partidos dominantes. En particular, tenderán a optar por presidentes con poderes legislativos relativamente potentes, notablemente poderes [sic] para fijar la agenda

legislativa. La probabilidad de tomar esta decisión es más alta si los partidos están descentralizados o no cuentan con cohesión al tiempo de la reforma... Al mismo tiempo, las coaliciones multipartidistas de reforma tenderán a poner límites en los poderes no legislativos del presidente. Esto es porque los partidos de oposición tienen mayores probabilidades de pedir supervisión legislativa o judicial sobre el Ejecutivo. (Negretto 2013: 69)

Sin embargo, esta relación no es unidireccional: dichas estructuras inciden, a su vez, en cómo esas coaliciones se articulan respecto al partido en el poder. Si las estructuras surgieron a fin de limitar el poder discrecional del Ejecutivo al cabo de un proceso reactivo al ejercicio arbitrario del poder, propiciarán una oposición más vigorosa. Si en democracia consolidan el poder del Ejecutivo desde una estrategia propositiva, ese poder se utilizará para robustecer la posición del titular y sus aliados.

3. Entre la decisión estratégica y el gasto fiscal táctico: un ejercicio sencillo para entender la discrecionalidad política y su incidencia en el gasto

Definimos los incentivos subyacentes a una lógica extractiva o inclusiva al integrar la teoría de Negretto (2013) sobre los dos niveles de prospectiva constitucional (*i. e.* como una lucha entre grupos de interés que se refleja en el uso de la normativa fundamental para lograr propósitos propios) con un sencillo ejercicio microeconómico que resalta la interacción entre dos agentes tomadores de decisiones en franca competencia estratégica, y que será motivo de una breve discusión teórica en esta sección.

Las Constituciones surgen desde un andamiaje institucional que diluye el poder a través de mecanismos de participación más inclusiva en la medida que permiten la apertura democrática, y cuya generalidad y deliberación se fundamenta en reglas claras de decisión, como arguyen Acemoglu y Robinson (2012). En efecto, las Constituciones son piezas claves que determinan “el corredor angosto”, ese trayecto institucional que, al repartir y balancear el poder de la sociedad y el del Estado, guía a las sociedades hacia un desarrollo equilibrado

(Acemoglu y Robinson 2019). Si ambos poderes tienen flexibilidad y amplio espacio de decisión, el óptimo estará por encima de la autarquía autoritaria. Si un poder es más discrecional que el otro, la lógica incentivará un resultado por debajo del óptimo de bienestar.

Partimos de una definición de estrategia política que busca “hacer coaliciones [...] que surgen naturalmente de las similitudes entre los intereses de los actores y otras actitudes” (Di Tella 2001). Tales estrategias definen dos fuerzas políticas que median entre actores, centrífugas respecto a compartir recursos para la organización y movilización, y centrípetas en el rechazo que motiva la fragmentación al no haber acuerdo en las prioridades para distribuir recursos en la construcción de las coaliciones. Al entrar en contacto, las fuerzas podrían llegar a un tenso equilibrio. Nos corresponde identificar cuáles serían sus formas.

Imaginemos un país con un sistema político donde la coalición de gobierno la componen 4 partidos. La oposición aglutina otros 4 partidos con representación en el Congreso. En total, hay 8 partidos distribuidos en 2 grandes bloques, de gobierno y oposición; los 4 primeros actúan desde el Ejecutivo y los 8 con representación legislativa.

Si desestimamos otras influencias sobre el hecho del alineamiento político entre ambos bloques, al aumentar el gasto fiscal discrecional para cooptar aliados del bloque opositor a partir de una lógica extractiva es posible que, durante la coyuntura, dicho gasto provoque quiebres en algún partido contrario al Gobierno. *Ceteris paribus*, el quiebre propiciará la creación de un nuevo partido político opositor y ocasionará que la fragmentación entre la oposición aumente en 20%, ya que el incremento en la demanda agregada aumentará la oferta de vehículos electorales aliados y opositores. La fragmentación total aumentará en un 11%. Sin embargo, el efecto neto marginal, la fragmentación de la oposición con respecto al total, aumentará poco menos de 2 puntos porcentuales.

Tales movimientos serían captados en el relieve estadístico de la lucha intestina por el poder, especialmente en el Congreso, cuyas potestades de decisión fiscalizan las acciones de los demás poderes del Estado mediante la aprobación de leyes generales, en el marco de rieles constitucionales y un proceso fluido de alineamiento político.

Se asume, normalmente, que los actores escogen reglas constitucionales con información perfecta y completa respecto a arreglos alternativos. No obstante, estos supuestos no son realistas: llegar a tales arreglos requiere de una serie de negociaciones y ambigüedades que tiene consecuencias difíciles de identificar *ex ante*. Lo que sí es plausible es presentar las negociaciones y posturas estratégicas como racionales al margen, y que encuadran dos niveles: el conflicto estratégico por asegurar una selección institucional ventajosa y los intereses partidistas tácticos para lograr efectividad política, ambos enfocados a la consecución del poder público.

Esta teoría es la extensión lógica al ámbito constitucional de lo propuesto por Voigt (1999) y su modelo de cambio constitucional como el resultado de una negociación donde participa un número variable de grupos de interés. El poder estratégico de negociación de los grupos lo determina su habilidad y disposición de causar costos en otros grupos, a fin de reducir las rentas a esos terceros afectados. Ese modelo se expresa de manera cotidiana en las decisiones tácticas que toman los grupos de interés respecto a bienes públicos sujetos a control constitucional, como lo es el gasto fiscal, para lograr efectividad con respecto a sus bases de poder.

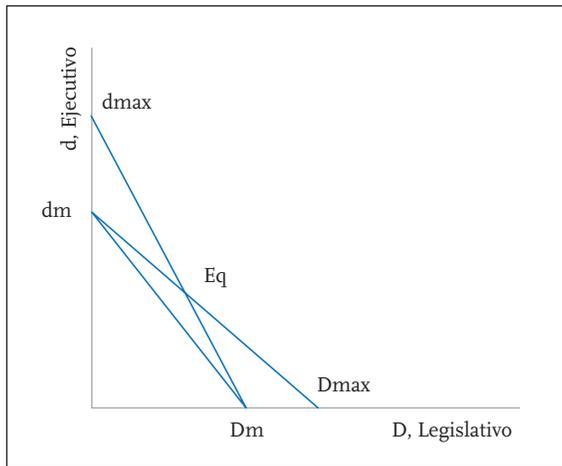
Sin embargo, el gasto fiscal es un objeto de política que comparte sus autorizaciones en democracia entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es importante, porque es la herramienta por excelencia para lograr objetivos de desarrollo social y político de manera eficaz. Requiere de un delicado arqueo en la contabilidad de poder entre distintos actores, donde el Legislativo sienta la normativa general que permite o no grados de discrecionalidad para que el Ejecutivo gaste en bienes y servicios.

La mejor forma para entender este balance en las competencias entre el Legislativo (como el órgano deliberativo y democrático) y el Ejecutivo (como el órgano de ejecución y administración) respecto al gasto público es visualizar la relación entre ambos como un duopolio horizontal, a la usanza del modelo de Brennan y Hamlin (1994).

En ese modelo, tanto Ejecutivo como Legislativo operan como monopolistas que comparten la provisión de un recurso escaso (*i. e.* la facultad de decisión de política pública). Como tal, en un modelo de Cournot, los movimientos de uno por acaparar el recurso provocan

una reacción del otro, lo que lleva a una situación de equilibrio por encima de la intención de ambos de monopolizar exclusivamente el bien. Esto se traduce en aumentos del bienestar, ya que existe mayor capacidad de decisión a pesar de los contrapesos establecidos, tal como aparece en la figura 1.

● FIGURA 1. MODELO DE COURNOT PARA INTERACCIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO



Nota: La D es para decisiones del Legislativo, d es para las decisiones del Ejecutivo. Dm y dm son las decisiones de monopolio para Legislativo y Ejecutivo; Dmax y dmax son las decisiones máximas de ambos si el otro no toma decisión alguna. El equilibrio [Eq] está por encima de la línea [Dm dm], lo que significa mayores decisiones con respecto al equilibrio subóptimo de monopolio. El triángulo [Dm dm Eq] es el aumento en el bienestar y la ganancia de eficiencia si existe cooperación entre ambos órganos en materia de ejecución y deliberación a fin de lograr una política inclusiva donde ambos participen.

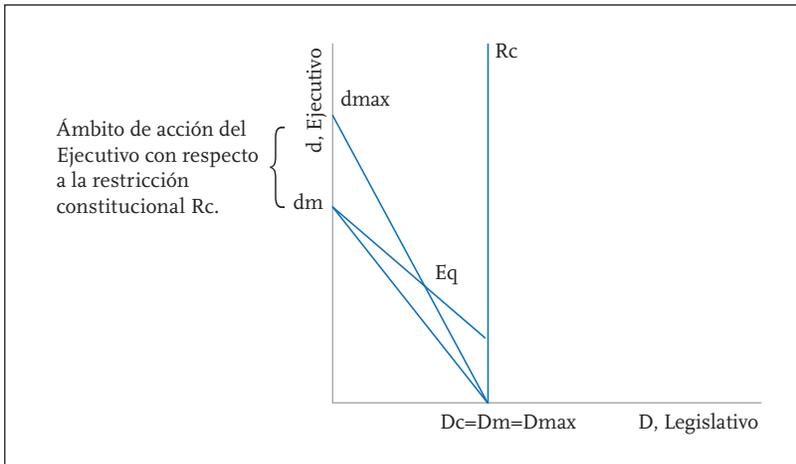
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el modelo de Brennan y Hamlin no tiene restricciones respecto a las decisiones que toman ambos órganos. Las reglas constitucionales son restricciones en el ámbito de decisión que tanto Ejecutivo como Legislativo tienen en su haber y que limitan el espacio de decisión, dependiendo de la potestad relativa de los titulares de poder en ambos órganos.

Al retomar la figura 1, asumamos que el Ejecutivo tiene mayor poder (flexibilidad o espacio) relativo que el Legislativo, en el marco de las decisiones de políticas públicas permitidas en el momento fundacional, cuando se escogieron los límites constitucionales en relación con sus competencias. Tal flexibilidad o espacio demostraría una mayor capacidad de decisión ante el Legislativo, que se reflejaría

dentro de una restricción constitucional en su ámbito de decisión. Tal restricción, a su vez, calificaría el ámbito de decisión del Ejecutivo y el espacio de decisiones entre ambos. La calificación ocasiona un excedente en la capacidad de decisión del Ejecutivo, como demuestra la figura 2.

● FIGURA 2. MODELO DE COURNOT PARA INTERACCIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO (CON RESTRICCIÓN)



Nota: La D es para decisiones del Legislativo, d es para las decisiones del Ejecutivo. Dm y dm son las decisiones de monopolio para Legislativo y Ejecutivo, Dmax y dmax son las decisiones máximas de ambos si el otro no toma decisión alguna. Rc es la restricción constitucional en el ámbito legislativo sobre la política pública, que invalida el equilibrio, ya que $dm = Dc$ y, por tanto, visto que $Dc = dm$ y $Dc = Dmax$, el Ejecutivo maximizará su capacidad de decisión por encima del equilibrio anterior, que será mayor a la ganancia cooperativa inclusiva. Así, el excedente del ámbito de decisión será entre dm y dmax y, es decir, el área entre corchetes, por ende, requerirá algún tipo de fiscalización mediante instrumentos constitucionales que rompan o diluyan ese nexo de poder. Fuente: Elaboración propia.

Este excedente de capacidad en la decisión del Ejecutivo se expresa en una mayor flexibilidad para la toma de decisiones administrativas para beneficio del titular, ya que es un órgano donde las decisiones requieren de menor deliberación efectiva. En efecto, la mayor discrecionalidad del Ejecutivo radica en la capacidad que tiene para orientar el gasto público, especialmente para favorecer a aliados y debilitar adversarios. Esta discrecionalidad en el gasto oscila circunscrita a la fiscalización legislativa que deberá examinar y revisar tales decisiones en el ámbito de las herramientas constitucionales diseñadas para tal efecto.

Lo anterior también se entiende con la misma analogía de una estructura de monopolio. En efecto, el Ejecutivo tiene un monopolio

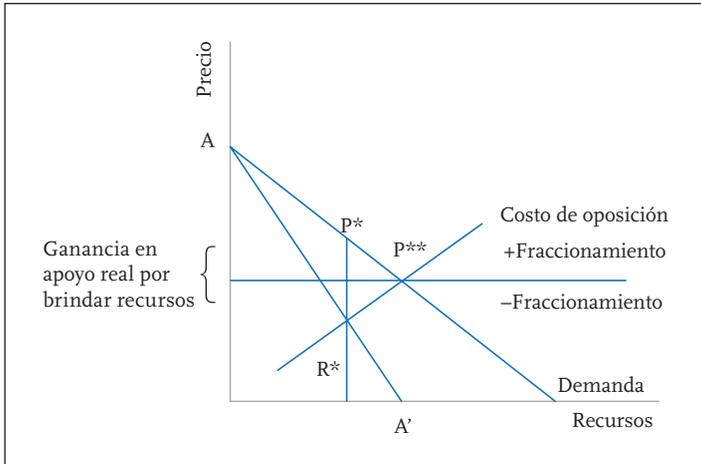
sobre el gasto discrecional, al restringir la actuación y la flexibilidad del Legislativo en esta materia. Como un monopolio, puede diferenciar entre dos curvas de demanda por dichos recursos: una demanda de mercado “pública”, que es aquella que involucra la necesidad de bienes públicos de la ciudadanía y sus grupos de interés, y una curva de apoyo “privado”, con una pendiente más empinada de precio por recurso marginal.

Este empinamiento refleja el mayor precio político con respecto a la provisión del recurso adicional. Visto que los bienes que se distribuyen no son ilimitados, y su acceso depende del rédito político que produzcan, el precio privado relativo será mayor al público. Por ejemplo, no se pueden hacer parques en todas las comunidades, pero, en el peor caso, sí se pueden construir áreas verdes en circuitos políticamente conectados, a fin de favorecer a determinados grupos de interés. Esto se hace para garantizar algún apoyo político posterior.

Por ello, a nivel político, el monopolista que desembolsa bienes públicos maximizará la cantidad de recursos que mayor renta política provea con respecto al costo de la oposición por impedir que esos recursos sean desembolsados en relación con el precio del mercado “político”. Ofrecer recursos por encima del punto de equilibrio del “mercado político” ($P^* > P^{**}$) conlleva mayor incidencia en el fraccionamiento de los grupos de interés, visto que el excedente lo capturan quienes reciben el bien. A mayor distribución de recursos entre la ciudadanía para garantizar acceso equitativo a tales bienes, menos fraccionamiento entre los grupos de interés.

En la figura 3, al entender el Ejecutivo y el Legislativo como un duopolio de poderes, la fiscalización legislativa mediante herramientas constitucionales rompe la ductilidad entre oferta y demanda de bienes públicos para provecho político. En el caso del monopolista, la opacidad en el desembolso de los recursos aumenta el costo de hacer oposición y la fragmentación política, al establecer una cantidad de recursos por debajo del equilibrio de mercado, lugar donde es indiferente la decisión marginal hacia más o menos fragmentación. En esos contextos, la flexibilidad y la opacidad en el espacio de decisión son equivalentes y merecen fiscalización mediante herramientas constitucionales.

● FIGURA 3. MODELO DE CARTEL/MONOPOLIO PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS (FISCALES) A GRUPOS DE INTERÉS Y CIUDADANOS



Nota: La línea de ingreso marginal representa el apoyo marginal por los recursos, mientras que la línea de demanda es la demanda total de recursos. El punto R^* determina la ganancia de monopolio por la ganancia de apoyo real con respecto a P^* , que es el precio de monopolio en el desembolso de los recursos. El punto P^{**} es el equilibrio de mercado. La línea $A A'$ es el apoyo marginal de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

Este sencillo ejercicio propone una hipótesis mínima: el Ejecutivo, trabajando dentro de una teoría de dos niveles para conducir su acción política dentro de un marco institucional, maximizará el gasto y desembolsará los recursos estrictamente necesarios para lograr objetivos coyunturales. Lo hará para sacar rentas políticas que fragmenten la oposición, y así cooptar o neutralizar a potenciales enemigos en el tinglado político. Comparado con una lógica más inclusiva para el desembolso y fiscalización de recursos, esa presión extractiva para lograr el apoyo coyuntural causará más fragmentación que otras instituciones con mayor alcance de fiscalización. Por eso, usando la base de datos de Negretto (2013), aplicamos controles para identificar qué instituciones fiscales consagradas en las Constituciones permiten estrategias que aumenten la polarización política, a fin de confirmar la relación positiva entre ambas variables. Al mediar dichas herramientas constitucionales, rompemos y diluimos la simultaneidad de las decisiones políticas.

Nuestra tesis plantea que la fragmentación aumentará a mayor discrecionalidad en el déficit. Más que hablar de “polarización”, un concepto con carga ideológica y que, como señala Eslava (2011),

implica distancia entre preferencias ideológicas de distintos grupos políticos, preferimos conceptualizar mejor la “fragmentación” alrededor de las “fuerzas de rechazo” implícitas en la distribución de recursos escasos para lograr la organización y movilización efectiva de una coalición política, como en Di Tella (2001).

Respecto a los casos de polarización, lo anterior aparece en los trabajos de Alesina y Tabellini (1990) mencionados con antelación y en Sutter (2003) donde, en un trabajo experimental, muestra que la polarización política incrementa el gasto deficitario. A este incremento en el gasto también aludieron Alt y Dreyer (2006) en sus hallazgos sobre los ciclos políticos más evidentes en países con menor fiscalidad, donde la polarización fortalece el efecto de los déficits en su muestra de 19 países, y más recientemente De Haan y Klomp (2013). No obstante, Eslava (2011) plantea que muchos de estos estudios no son concluyentes, visto que faltan controles sobre las instituciones fiscales para identificar las estrategias de los actores.

4. Metodología de estimación

4.1. Definición de balance primario cíclicamente ajustado

A fin de identificar el efecto de los déficits en la fragmentación política, primero, estimamos el balance primario cíclicamente ajustado para la muestra de 18 países de América Latina¹, para el periodo 2000-2012, usando una metodología del FMI (Fedelino *et al.* 2009). Este tipo de balance primario separa el efecto discrecional de los efectos automáticos y programáticos del presupuesto, que varían al unísono con el ciclo económico:

$$G_{i,t} = r \left(\frac{Y^p}{Y} \right) - g \quad (1)$$

Donde G es el déficit (o superávit) cíclicamente ajustado que corrige los gastos automáticos del presupuesto, r son los ingresos del Gobierno como porción del producto interno bruto Y , g son los gastos

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

del Gobierno como porción de Y , e Y_p es producción tendencial, estimada mediante un filtro Hodrick-Prescott (H-P) para datos anuales.

La metodología de 2009 del FMI fija un índice con respecto al año anterior para medir los efectos cíclicos y discrecionales del presupuesto y, de esta manera, separar los movimientos de los estabilizadores automáticos, y es agnóstica respecto a la metodología de filtrado. La metodología referida en el documento del FMI alude a Girouard y André (2005), quienes utilizan filtros H-P para estos menesteres. De igual forma, como aparece detallado en el manual técnico, para estas estimaciones asumimos que la elasticidad del ingreso es α y que la elasticidad del gasto es α .

4.2. Especificación del modelo

Con el déficit cíclicamente ajustado, utilizamos la especificación de un panel de efectos fijos, como aparece en la ecuación siguiente:

$$\frac{OPPFAC_{i,t}}{FRAC_{i,t}} = \beta_0 + (\beta_1 + \beta_2 Dc)G_{i,t} + \beta_3 GRO_{i,t} + \beta_4 INF_{i,t} + \beta_5 UNE_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$OPPFAC / FRAC$ es la probabilidad relativa de que dos miembros del Congreso en oposición para un país i a tiempo t sean de partidos diferentes, relativo a la frecuencia total de que dos miembros del Congreso sean de dos partidos diferentes. GRO , INF y UNE son controles estadísticos para el ciclo económico respecto al crecimiento, inflación y desempleo, respectivamente, para cada país i a cada tiempo t . Adicionalmente a estos controles, también hicimos ajustes con respecto a las circunstancias y los efectos regionales, visto que las dinámicas fiscales y políticas pueden variar de país en país. Dc es la variable cualitativa que indica si existe discrecionalidad o no en la institución fiscal de gasto público consagrada en la Constitución.

4.3. Pruebas de endogeneidad

La endogeneidad y los problemas de selección son dilemas claves para el estudio de temas políticos. La endogeneidad ocurre cuando una variable de predicción en un modelo de regresión se correlaciona con el término de error. Tiende a ocurrir en una variedad de condiciones,

pero las dos situaciones más importantes son cuando hay variables omitidas (*i. e.* sesgo de variables omitidas) y cuando la variable dependiente también predice la conducta de la variable independiente y no es solo una respuesta unidireccional (*i. e.* sesgo de simultaneidad).

El primer caso es bien conocido en ciencias sociales, pero puede resolverse, al menos parcialmente, con la utilización de datos en panel. En el caso que nos atañe, utilizamos un estimador de efectos fijos para eliminar las influencias similares en incentivos políticos y controlar los efectos de contagio a nivel regional. Al controlar las influencias motoras subyacentes a la fragmentación y al gasto identificaremos mejor la influencia, potencialmente causal, que tiene el gasto público a través de la institución constitucional en la fragmentación política.

Ante el riesgo de que haya un sesgo de simultaneidad, la metodología apropiada para resolverlo es la estimación por mínimos cuadrados en dos etapas. La dificultad para encontrar un instrumento idóneo en el contexto estudiado imposibilita la realización de dicho análisis y supone una interpretación no necesariamente causal de los resultados obtenidos.

4.4. Fuentes de los datos

Para la estimación del modelo empírico se utilizó la base de datos de *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America* (Negretto 2013, en adelante MCD) y la *Base de datos de instituciones políticas* (2012, en adelante DPI) del Banco Mundial. Las tasas de desempleo, crecimiento económico e inflación se extrajeron de la base de datos que mantiene el FMI en *Panorama económico mundial*.

5. Resultados, pruebas de robustez y discusión

5.1. Explicación de las variables y las pruebas

A continuación, presentamos los resultados de los instrumentos utilizados para medir la incidencia de las estrategias del Ejecutivo en la fragmentación política, mediante el uso de la mediación que las reglas constitucionales del gasto público permiten.

La variable Gasto Presupuesto es la potestad que tiene el Congreso de incrementar el presupuesto ley (en afirmativo $Dc = 1$, o en caso contrario). En cambio, Resultado Presupuesto es la capacidad del presidente de aprobar el presupuesto ley ($Dc = 1$ cuando el Congreso no aprueba, o en caso contrario).

Veto Presupuesto es la capacidad del presidente de vetar el presupuesto ley ($Dc = 1$, o en caso contrario). Finalmente, Áreas Reservadas indica si el presidente tiene iniciativa exclusiva en la legislación económica o financiera importante ($Dc = 1$, o en caso contrario). Estas variables inciden particularmente en las decisiones y estrategias económicas de los actores, y son discrecionales en el ámbito de decisión para la consecución de recursos, distinto a las variables Checks 1 y Checks 2, particulares a la existencia de puntos de veto en la estructura general de gobierno de estos países.

● **TABLA 1. RESULTADOS DE PRUEBAS ECONOMÉTRICAS DE LAS VARIABLES BAJO ESCRUTINIO**
(sin restricciones, muestra entera)

		GASTO PRESUPUESTO	RESULTADO PRESUPUESTO	VETO PRESUPUESTO	ÁREAS RESERVADAS
Constante	B0	0,92899 *** (9,574)	0,93251 *** (9,343)	0,9438 *** (9,325)	0,90411 *** (9,083)
Efecto fiscal en la fragmentación relativa	B1	-1,15349 * (-1,809)	2,1201 *** (4,100)	-0,7713 (-0,4359)	2,0032 *** (3,910)
	B2 Dc	4,09442 *** (4,156)	-3,1194 *** (-2,879)	2,5489 (1,409)	-2,7423 ** (-2,552)
Controles por el ciclo económico	Crecimiento	0,65818 (1,404)	0,4943 (1,038)	0,45067 (0,9840)	0,4851 (1,014)
	Inflación	-0,26724 (-1,438)	-0,0082 (-0,04027)	-0,26245 (-1,444)	-0,0496 (-0,2461)
	Desempleo	-3,2612 *** (-4,502)	-3,1401 *** (-4,244)	-3,0749 *** (-4,373)	-2,84359 (-3,868)
Consistencia de los estimadores	Prueba Hausman	4,7222	1,3467	2,1044	1,2009
Nro. de observaciones	208				

Nota: *** Demuestra significancia estadística al 1%, ** al 5% y * al 10%.
Fuente: Elaboración propia.

5.2. Resultados

Los resultados demuestran efectos estadísticos palpables de las estrategias del Ejecutivo, a partir de la aplicación de normas constitucionales que lo facultan en el uso discrecional del gasto público en la fragmentación política. El aumento de un punto porcentual (+1pp) en el déficit primario cíclicamente ajustado (con signo negativo) tiene los siguientes efectos a partir de la tabla 1:

1. Con respecto al gasto del presupuesto, un aumento del efecto neto de 1,15 puntos porcentuales en la fragmentación política (+1,15 pp), relativo al caso de mayor potestad legislativa (que disminuye la fragmentación en casi 3 puntos porcentuales).
2. Con respecto al resultado del presupuesto, un aumento adicional de casi un punto porcentual en la fragmentación política con respecto al caso donde el Congreso aprueba el presupuesto (+1 pp, *i. e.* 3,11 - 2,12).
3. Con respecto a las áreas reservadas para el Ejecutivo, un aumento de casi tres cuartos de punto porcentual (+0,74 pp, *i. e.* 2,74 - 2,0) en la fragmentación política, relativo a no tener tales provisiones (que disminuye la fragmentación en casi 2 puntos porcentuales).

5.3. Calibración, robustez de los estimadores y endogeneidad

A fin de estimar si las pruebas estadísticas estaban calibradas para verificar su incidencia en la fragmentación política, realizamos una serie de validaciones de los resultados mediante instrumentos y distintos horizontes de tiempo dentro de la muestra.

Para validar si el efecto descrito más arriba es consistente, se utilizaron dos instrumentos que miden directamente la fragmentación política dentro de un encuadre constitucional: las facultades del Legislativo de acusar (Acusación) y de culpar (Culpabilidad) al Ejecutivo en un juicio político mediante mayoría calificada de sus miembros (1, si afirmativa, 0 si solo se necesita mayoría simple). La creación de obstáculos constitucionales incrementa el valor de veto del diputado marginal en el Congreso para lograr la mayoría calificada, y facilita la cooptación política del actor decisivo, lo que aumenta la fragmentación en antiguos opositores. Los resultados aparecen a continuación:

● **TABLA 2. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS ECONÓMICAS DE LOS INSTRUMENTOS**
(sin restricciones, muestra entera)

		ACUSACIÓN	CULPABILIDAD
Constante	Bo	0,931001 *** (9,344)	0,8903 *** (8,862)
Efecto fiscal en la fragmentación relativa	BI	2,17298 *** (-4,172)	2,0425 *** (3,920)
	B2 Dc	-3,16808 *** (-2,985)	-2,50293 ** (-2,501)
Controles por el ciclo económico	Crecimiento	0,58266 (1,221)	0,660976 (1,360)
	Inflación	-0,251546 (-1,329)	-0,09497 (-0,4829)
	Desempleo	-3,1461 *** (-4,260)	-2,7942 *** (-3,797)
Consistencia en los efectos aleatorios/fijos	Prueba Hausman	1,4764	1,29
Nro. de observaciones	208		

Nota: *** Demuestra significancia estadística al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2 presenta los siguientes resultados:

1. Bajo regímenes de mayorías calificadas para la acusación de titulares del Poder Ejecutivo, un aumento en el déficit aumenta la fragmentación en 3 puntos porcentuales (+1pp).
2. Bajo regímenes de mayorías calificadas para la culpabilidad de titulares del Poder Ejecutivo, un aumento en el déficit aumenta la fragmentación en medio punto porcentual.

Al dificultar la acusación y fiscalización del Ejecutivo a manos del Legislativo, se reduce el espacio de consenso para lograr resultados. Esto ocasiona quiebres al interior del Congreso, que el gasto público exacerba en medio de crisis políticas. El efecto, incluso en medio de situaciones tan críticas, es consistente con los resultados antes descritos.

A renglón seguido, separamos la muestra en dos partes: antes y después de 2007 (último año antes de la crisis financiera global). Los resultados se ofrecen a continuación:

● TABLA 3. RESULTADOS DE PRUEBAS ECONÓMICAS (2000-2007)

		GASTO PRESUPUESTO	RESULTADO PRESUPUESTO	VETO PRESUPUESTO	ÁREAS RESERVADAS
Constante	Bo	0,7378 *** (5,455)	0,7442 *** (5,462)	0,76815 *** (5,544)	0,7293 *** (5,401)
Efecto fiscal en la fragmentación relativa	BI	-2,0056 * (-1,890)	0,2292 *** (0,2743)	0,20728 (-0,0889)	-0,0333 (0,0404)
	B2 Dc	2,7593 ** (2,059)	-1,9373 *** (-1,402)	-0,17203 (0,0710)	-1,1709 (-0,8183)
Controles por el ciclo económico	Crecimiento	1,7318 *** (2,871)	1,6067 *** (2,645)	1,4284** (2,418)	1,6184 *** (2,646)
	Inflación	-0,01931 (-0,0924)	-0,1950 (-0,9026)	-0,03717 (0,1843)	0,1558 (0,7179)
	Desempleo	-2,0359 *** (-1,867)	-2,01554 * (-1,829)	-1,888 * (-1,743)	-1,8568 * (-1,694)
Consistencia en los efectos aleatorios/fijos	Prueba Hausman	2,4383	2,0541	2,0098	2,7136
Nro. de observaciones	129				

Nota: *** Demuestra significancia estadística al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

● TABLA 4: RESULTADOS DE PRUEBAS ECONÓMICAS (2007-2012)

		GASTO PRESUPUESTO	RESULTADO PRESUPUESTO	VETO PRESUPUESTO	ÁREAS RESERVADAS
Constante	Bo	0,8893 *** (5,856)	0,9242 *** (6,266)	0,9570 *** (6,399)	0,8854 *** (6,019)
Efecto fiscal en la fragmentación relativa	BI	1,3067 (1,335)	1,5177 * (1,871)	-0,6413 (-0,3687)	1,6182 * (1,987)
	B2 Dc	-0,9884 (-0,7522)	-2,0850 (-1,479)	-1,3268 (0,7091)	-2,3195 * (-1,673)
Controles por el ciclo económico	Crecimiento	0,0484 (0,0959)	0,0406 (0,08003)	0,2072 (0,4349)	-0,00395 (-0,0078)
	Inflación	-0,5369 (-0,9971)	-0,5007 (-0,9379)	-0,7876 (-1,350)	-0,4463 (0,08358)
	Desempleo	-1,9766 *** (-1,232)	-2,2037 (-1,386)	-2,9643 * (-1,895)	-1,7746 (-1,110)
Consistencia en los efectos aleatorios/fijos	Prueba Hausman	4,7311	5,533	2,5731	4,8493
Nro. de observaciones	108				

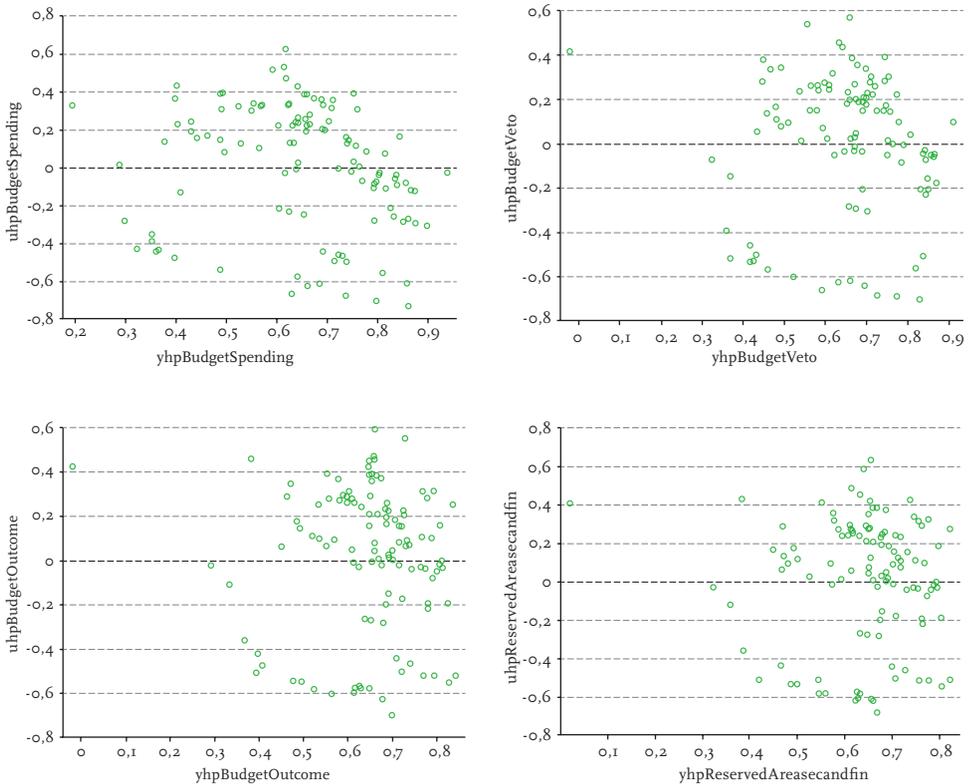
Nota: *** Demuestra significancia estadística al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de las tablas 3 y 4 indican que los efectos en materia presupuestaria tienden a concentrarse en el periodo anterior a la crisis de 2008, si bien la dirección de los efectos es consistente con los resultados de la tabla 1. Tras la crisis, los poderes del Ejecutivo han sido más liberales en la utilización de áreas reservadas para temas económicos y financieros, y su uso, aparejado a la discrecionalidad del gasto, incidió aún más en la fragmentación política en este periodo.

Finalmente, presentamos gráficos que atestiguan una relación entre los valores esperados y los residuales para las cuatro variables independientes que podrían sesgar la interpretación de los resultados. Como se observa en los gráficos, no hay relación entre ambas.

● GRÁFICO 1. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN ENTRE VALORES ESPERADOS Y RESIDUALES PARA GASTO PRESUPUESTO, RESULTADO PRESUPUESTO, VETO PRESUPUESTO Y ÁREAS RESERVADAS



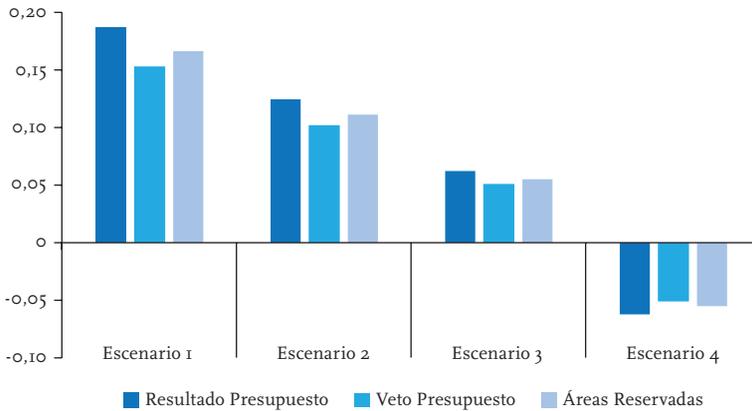
Nota: Valores esperados (abscisa) y residuales (ordenada); Se observan Gasto Presupuesto (panel superior izquierdo), Resultado Presupuesto (panel inferior izquierdo), Veto Presupuesto (panel superior derecho) y Áreas Reservadas (panel inferior derecho).

Fuente: Elaboración propia.

5.4. *Discusión de los resultados*

A continuación, presentamos algunos gráficos que muestran el efecto de los déficits fiscales en el aumento de la fragmentación política, mediante el uso de índices que evidencian la magnitud e incidencia del efecto con respecto a las tres reglas más significativas: la del gasto presupuestario, la del resultado presupuestario y las áreas reservadas para la legislación económica y financiera. Vemos cómo la capacidad de modificar el gasto presupuestario a mayor déficit incide en el aumento de la fragmentación política, seguido de la actuación del Ejecutivo y la reserva de este en áreas económicas exclusivas de su autoridad.

● GRÁFICO 2. DIFERENCIA RELATIVA ENTRE LA REGLA DE DISCRECIÓN EN GASTOS, RESULTADOS Y ÁREAS RESERVADAS A PARTIR DE SIMULACIONES



Diferencia relativa entre la regla de discreción en gastos, resultados y áreas reservadas (con respecto a no discreción) a partir de simulaciones (que utilizaron los parámetros de la regresión descrita en la tabla 1). El eje vertical muestra el aumento en fragmentación política relativa al caso de menor discreción, el eje horizontal muestra 4 escenarios de peor a mejor circunstancia económica que plantean variables de gasto fiscal (con un rango de -6% del PIB a 2%), crecimiento (de -4% a 4%), inflación (de -2% a 2%) y desempleo (de 12% a 4%). Es notable que el efecto de fragmentación política es más potente, a nivel económico, en tiempos adversos. Fuente: Elaboración propia.

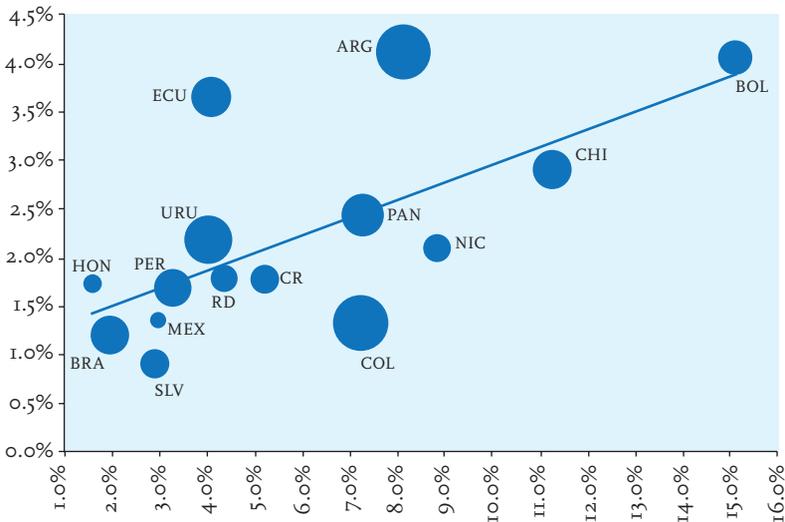
Con los resultados de las pruebas econométricas, resaltamos que el efecto de la discrecionalidad del gasto presupuestario es más potente en el efecto de fragmentación política, 15% a 55% más visible que los efectos de resultados en la mera aprobación o en las áreas reservadas del Ejecutivo en materia económica y financiera, respectivamente.

También sobresale que el efecto del gasto discrecional en la fragmentación política es más profundo en tiempos de crisis económica

en América Latina. Las simulaciones indican que a mayor gasto fiscal en tiempos de bajo crecimiento y alto desempleo, mayores serán las fuerzas centrífugas atribuibles a los efectos de ese gasto. Vale destacar que los controles no resultaron ser estadísticamente significativos, pero fueron incluidos para mantener consistencia en los escenarios. En tiempos de crisis, los titulares del poder tendrán mayor presión de asegurar alianzas y cooptar grupos y usarán los mecanismos constitucionales disponibles para lograr esos propósitos.

Este efecto lo podemos observar en el gráfico 3, que evidencia la relación a largo plazo entre la volatilidad del gasto gubernamental y el quiebre político de una muestra de países del continente. Los aumentos en la volatilidad del gasto, donde la incertidumbre y las crisis inciden en la determinación de tales erogaciones, tienen incidencia en la volatilidad de los quiebres entre los grupos de poder existentes. La relación con respecto al desempleo es visible, dado que los países con niveles (en promedio) menores de desempleo tienen menores quiebres.

● GRÁFICA 3. RELACIÓN ENTRE GASTOS GUBERNAMENTALES Y DIVISIONES POLÍTICAS PARA UNA MUESTRA DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (PROMEDIOS PARA 1980-2012)



Nota: El eje horizontal muestra la volatilidad de la variable FRAC y el eje vertical, la volatilidad del balance primario cíclicamente ajustado. El tamaño del círculo es proporcional a la tasa de desempleo.

Fuente: Banco Mundial, *Base de datos de instituciones políticas*; FMI, *Panorama económico mundial*.

Tras la crisis de 2008, los Gobiernos se alejaron del control en la discrecionalidad del gasto y se volcaron a la capacidad del Ejecutivo de dictaminar medidas fiscales enérgicas. No obstante, estas medidas fiscales tienen consecuencias políticas, ya que se toman en el marco de estrategias institucionales para ganar y mantener favores entre la población y los grupos de interés en el Poder Legislativo. Esto toma relevancia nuevamente tras la pandemia del COVID-19.

6. Conclusión

El presente trabajo explica la lógica que usan los grupos titulares de poder en el marco de estrategias constitucionales. La lógica extractiva, dentro de la discrecionalidad del Ejecutivo, permite redituar rentas políticas para fraccionar adversarios, cooptar y neutralizar competidores potenciales. Particularmente relevantes son las disposiciones atinentes al gasto fiscal para entender las estrategias y los incentivos institucionales que tienen los grupos de poder para usar dichos mecanismos para ganar favores.

Visto que el conflicto y la competencia partidista son ineludibles en el proceso de selección institucional, los intereses estratégicos y el impacto relativo de quienes diseñan tales Constituciones propician variaciones en el actuar político. Estas variaciones permiten el uso de la cooptación, bloqueo y fusión entre grupos para lograr coaliciones que admitan la continuidad y la distribución del poder en un país.

Una batería de regresiones estadísticas evidencia que hay una relación entre la incidencia de estos déficits, mediados por los mecanismos constitucionales, y la fragmentación política para una muestra de países de América Latina entre 2000 y 2012. Debido a las limitaciones metodológicas enfrentadas y discutidas en este artículo, las interpretaciones siguientes deben comprenderse como asociaciones entre variables, en oposición a la evidencia de un efecto causal. Así:

1. Con respecto al gasto del presupuesto, un aumento del efecto neto de casi 1,2 puntos porcentuales en la fragmentación política, relativo al caso de mayor potestad legislativa (que disminuye la fragmentación en casi 3 puntos porcentuales).

2. Con respecto al resultado del presupuesto, un aumento adicional de casi 1 punto porcentual en la fragmentación política para el caso donde el Congreso aprueba el presupuesto.
3. Con respecto a las áreas reservadas para el Ejecutivo, un aumento de 0,75 puntos porcentuales en la fragmentación política, relativo a no tener tales provisiones (que disminuye la fragmentación en casi 2 puntos porcentuales).
4. A nivel general, el efecto del gasto presupuestario es más potente en el efecto de fragmentación política, 15% a 55% más visible que los efectos de resultados en la mera aprobación o en las áreas reservadas del Ejecutivo en materia económica y financiera.
5. Los efectos presupuestarios tenían mayor incidencia en el periodo anterior a 2008. Posterior a esa fecha, la discrecionalidad y su incidencia en el gasto se volcó a la facultad del Ejecutivo de reservarse poderes en materia económica y financiera.

Los resultados anteriores indican que los déficits fiscales no son un arma meramente económica, y su uso tiene importantes consecuencias políticas. Ahora que los Gobiernos se vuelcan al uso de estas herramientas para hacerle frente a las secuelas de la crisis sanitaria, provocar estos déficits sin mayores controles podría incidir en el rápido desgaste de la institucionalidad de los países, cuando se requiere aún más medida en los consensos de gobierno. Hay recomendaciones sobre el uso de entidades colegiadas, como los “consejos fiscales”, para inyectar mayor transparencia y pluralismo en la consecución de reglas fiscales. No obstante, se debe atender a cómo diseñar tales consejos, porque deben contar con herramientas efectivas de fiscalización en el marco de instituciones legales fuertes.

Como temas abiertos, consideramos que este estudio puede extenderse en dos formas: la realidad nos hace suponer que el efecto antes descrito debe tener un componente no lineal y, por tanto, creemos conveniente modificar la especificación para capturar tales impactos. No obstante, la no linealidad implica una modificación al marco teórico que supone equilibrios parciales a lo largo de las tendencias de desarrollo de un país, similar a lo que ocurre cuando los países entran en el periodo de ingreso medio, cuando se manifiestan problemas sociales y políticos que se conocen como la trampa de los países de ingreso medio.

Para concluir, la no linealidad puede depender del nivel de deuda que arrastre un país: los países con altos niveles de deuda cuentan con poco espacio fiscal, y esto los hace susceptibles de quiebras ante los acreedores internacionales, quienes ven con sumo interés el desarrollo de sus fuentes de financiamiento operativas y de inversión. No obstante, tales cuestiones escapan del alcance del presente estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. 2012. *Why Nations Fail*. Londres: Crown Publishers.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty*. Nueva York: Penguin Books.
- Alesina, A. y Tabellini, G. 2000. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy. *NBER Working Paper Series* nro. 2308.
- Alesina, A. y Paradisi, M. 2014. Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities. *NBER Working Paper Series* nro. 20570.
- Alesina, A. y Passalacqua, A. 2015. The Political Economy of Government Debt. *NBER Working Paper Series* nro. 21821.
- Alt, J. y Dreyer, D. 2006. Transparency, Political Polarization and Political Budget Cycles in OECD Countries. *American Journal of Political Science* 50(3), 530-550.
- Banco Mundial. 2012. *Base de datos de instituciones políticas*. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0039819>.
- Brender, A. y Drazen, A. 2005. Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies. *Journal of Monetary Economics* 52(7), 1271-95.
- Brennan, G. y Hamlin, A. 1994. A Revisionist View of the Separations of Powers. *Journal of Theoretical Politics* 6(3), 345-68.
- Buchanan, J. y Wagner, R. 2000. *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Criveli, E., Gupta, S., Mulas-Granados, C. y Correa-Caro, C. 2017. Fragmented Politics and Public Debt, en V. Gaspar, S. Gupta y C. Mulas-Granados, *Fiscal Politics*. Washington D. C.: IMF.
- De Haan, J. y Klomp, J. 2013. Conditional Budget Cycles: A Review of Recent Evidence. *Public Choice* 157(3), 387-410.
- Di Tella, T. 2001. *Latin American Politics: A Theoretical Approach*. Austin: University of Texas Press.
- Drazen, A. y Eslava, M. 2010. Electoral Manipulation Via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence. *Journal of Development Economics* 92(1), 39-52.
- Eslava, M. 2011. The Political Economy of Fiscal Policy: A Survey. *Journal of Economic Surveys* 25 (4), 645-673.
- Fedelino, A., Ivanova, A. y Horton, M. 2009. Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers. *International Monetary Fund Technical Manual*. Fiscal Affairs Department, Washington D. C.: IMF.
- Fondo Monetario Internacional. 2013. *Panorama económico mundial. Base de datos*. <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>.

- Gbohoui, W. y Medas, P. s/f. Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud. *Fiscal Affairs, serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19*.
- Girouard, N. y André, C. 2005. Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. *Economics Department Working Papers* nro. 434. OECD.
- Hausman, J. 1978. Specification Tests in Econometrics. *Econometrica* (46), 1251-71.
- Negretto, G. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Party and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Persson, T. y Tabellini, G. 2002. Political Economics and Public Finance, en J. B. Taylor y M. Woodford, *Handbook of Public Economics*. Ámsterdam: Elsevier.
- Rodríguez, O. 2006. *El estructuralismo latinoamericano*. Santiago: Siglo XXI Editores.
- Sutter, M. 2003. The Political Economy of Fiscal Policy: An Experimental Study on the Strategic Use of Deficits. *Public Choice* 116, 313-332.
- Tabellini, G. y Alesina A. 1990. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies* 57(3), 403-414.
- Tsebelis, G. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3), 289-326.
- Voigt, S. 1999. *Explaining Constitutional Change. A Positive Economics Approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wehner, J. 2010. Cabinet Structure and Fiscal Policy Outcomes. *European Journal of Political Research* 49(5), 631-53.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. y Johnsen, C. 1981. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy* 89(4), 642-64.