

**LA ECONOMÍA POLÍTICA
DE LOS DEFICIT FISCALES***

Alberto ALESINA y Roberto PEROTTI**

Serie Reproducción de Documentos, No 2

* Título original: " The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, 42(1), Marzo de 1995. Se reproduce este documento para uso exclusivo de los participantes al curso Reformas Economicas y Gestión Pública Estratégica.

** Alberto Alesina es profesor de economía y gobierno en la Universidad de Harvard. Roberto Perotti es profesor auxiliar de economía en la Universidad de Columbia.

RESUMEN

El presente trabajo es un estudio crítico de las publicaciones especializadas sobre los determinantes político-institucionales del presupuesto estatal. Organizamos nuestro análisis en torno a dos preguntas: ¿Por qué algunos países de la OCDE, pero no otros, acumularon grandes deudas públicas? ¿Por qué aparecieron estos desequilibrios fiscales en los 20 últimos años y no antes? Comenzamos por el análisis del modelo de "política fiscal óptima" y llegamos a la conclusión de que este enfoque aislado no puede proporcionar respuestas completas a estas preguntas. Luego procedemos a analizar modelos de economía política, que organizamos en seis grupos: 1) modelos basados en autoridades oportunistas encargadas de formular las políticas y en electores ingenuos con "ilusiones fiscales"; 2) modelos de redistribuciones intergeneracionales; 3) modelos de deuda como variable estratégica, que vinculan el gobierno de turno con el siguiente; 4) modelos de coaliciones gubernamentales; 5) modelos de intereses diseminados geográficamente y 6) modelos que hacen hincapié en los efectos de los mecanismos presupuestarios. Concluimos con un breve examen de las implicaciones de política.

INTRODUCCION

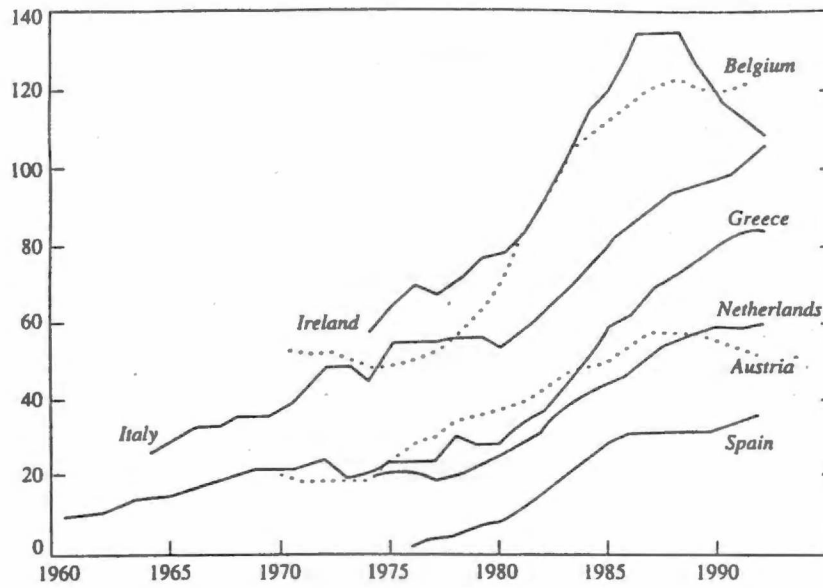
Varias economías de la OCDE, aunque no todas, han acumulado grandes deudas gubernamentales en los 20 últimos años. ¿Por qué ocurrió esto? ¿Por qué algunos países, pero no otros, han experimentado grandes déficit presupuestarios durante varios años? ¿Cuál es la explicación de estas grandes diferencias entre los países?

En los gráficos 1 y 2 se destaca la dimensión de este problema. En el gráfico 1 se muestra la relación deuda-PNB en siete países donde esta medida se incrementó abruptamente en los 20 últimos años. En tres de estos países (Bélgica, Irlanda e Italia) esta relación asciende a más de 100%. En el gráfico 2, por el contrario, se muestra la relación deuda-PNB en siete países donde esta medida aparece relativamente estable si se compara con los países del gráfico 1. La diferencia entre la relación deuda-PNB entre los países de la OCDE en el decenio de 1990 es muy grande, por ejemplo de más de 100% en Bélgica e Italia a menos de 30% en Australia y Alemania. Los Estados Unidos figuran en el gráfico 2, pero inclusive en este país el aumento de la relación deuda-PNB en los años ochenta y más allá ha causado gran preocupación. (Véase el gráfico 3.)

Resulta difícil explicar estas grandes diferencias entre los países utilizando únicamente argumentos económicos: todos los países son democracias industriales avanzadas, todos son miembros de la OCDE y todos tienen niveles muy elevados de ingreso por habitante. Creemos, más bien, que los factores político-institucionales son decisivos para entender los déficit presupuestarios en particular y la política fiscal en general.

Gráfico 1

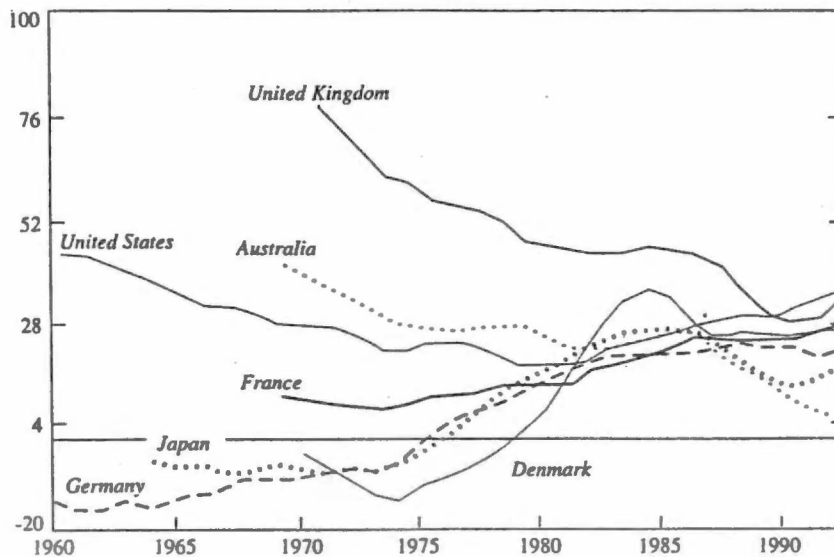
Incremento de la relación deuda-PNB



Source: Barro and Grilli (1994).

Gráfico 2

Estabilización de la relación deuda-PNB



Source: Barro and Grilli (1994).

Aunque las economías de los países de la OCDE son relativamente semejantes, sus instituciones (por ejemplo legislación electoral, estructura de partidos, legislación presupuestaria, legislación relativa a bancos centrales, grado de descentralización, estabilidad política y polarización social) son muy diferentes.

El presente trabajo se propone examinar la manera como las publicaciones especializadas en economía política pueden responder a dos preguntas decisivas:

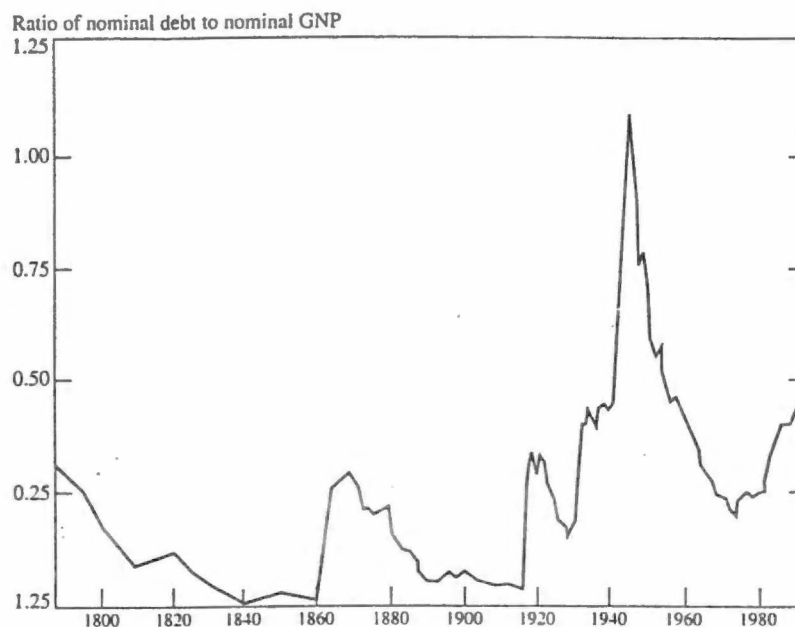
1. ¿Por qué se observan déficit grandes y persistentes en tiempos de paz y por qué en la actualidad?
2. ¿Por qué se observan grandes deudas en algunos países y no en otros?

Una explicación que pueda responder a la primera pregunta pero no a la segunda no convence. Por ejemplo, la teoría que implica que las democracias **siempre** tienen un déficit fiscal es incompleta si no explica por qué **algunas** democracias, pero no otras, han experimentado desequilibrios presupuestarios.

La literatura sobre la economía política de la política fiscal es muy extensa y se remonta al siglo XIX con la escuela italiana de la hacienda pública. (Véase Buchanan, 1960.) No tratamos de abarcar toda esta literatura de manera sistemática; más bien, centramos la atención en las dos preguntas destacadas anteriormente y hacemos hincapié en investigaciones recientes.

Gráfico 3

Comportamiento de la deuda pública de los EE.UU., 1790-1991



Source: Barro and Grilli (1994).

Comenzamos nuestro análisis con un examen de la teoría de la "política fiscal óptima"¹ (Barro, 1979; Lucas y Stokey, 1983). Este enfoque sirve de referencia normativa de la que se derivan los modelos de economía política; de hecho, la mayor parte de los modelos políticos recientes son explicaciones "positivas" de las desviaciones observadas en la "política fiscal óptima". Además, quienes proponen esta teoría (por ejemplo, Barro, 1986 y 1987) la consideran no sólo "normativa" sino también "positiva", es decir, como una descripción de la política fiscal real.

Luego procederemos a un análisis de los modelos de economía política, que organizamos en seis grupos: 1) modelos basados en autoridades oportunistas encargadas de formular las políticas y en electores ingenuos con "ilusiones fiscales"; 2) modelos de redistribuciones intergeneracionales; 3) modelos de deuda como variable estratégica, que vinculan el gobierno de turno con el siguiente; 4) modelos de conflictos distributivos al interior de grupos sociales y/o partidos políticos; 5) modelos de intereses diseminados geográficamente y 6) modelos que hacen hincapié en los efectos de los mecanismos presupuestarios. Después de este examen crítico, analizamos brevemente las consecuencias normativas de esta investigación.

I. Política fiscal óptima

La teoría de la "política fiscal óptima" considera una economía cerrada sin capital en la que un agente representativo consume, trabaja y ahorra. El Estado es un "planificador social benévolo" que maximiza la utilidad del agente representativo. El agente representativo y el Estado tienen el mismo horizonte temporal, el que en aras de la simplicidad, es infinito. La teoría hace abstracción de aspectos intergeneracionales y de la duración finita de los períodos de gobierno.

El Estado necesita financiar determinada cantidad de gastos en cada período mediante la imposición de tributos a los ingresos laborales, que son de índole distorsionante puesto que afectan la oferta de mano de obra. La función de utilidad del agente representativo depende del consumo privado y del ocio; pero no de la cantidad de bienes públicos, que por razones de simplicidad, podemos definir como gastos de defensa². El objetivo (Barro, 1979) consiste en que el planificador social mantenga constante la tasa impositiva. El nivel de los impuestos está determinado por las restricciones presupuestarias intertemporales, que suponen que el valor actual del gasto (dado de manera exógena) debe ser igual al valor presente de los impuestos. En consecuencia, los déficit y superávit presupuestarios se utilizan como amortiguadores; los déficit se presentan cuando el gasto es momentáneamente elevado, y los superávit cuando es bajo.

¹ Traducción de "tax smoothing theory of the government budget".

² El caso en que los bienes públicos entran en la función de utilidad del agente representativo introduce algunas complicaciones que son ajenas a nuestros propósitos.

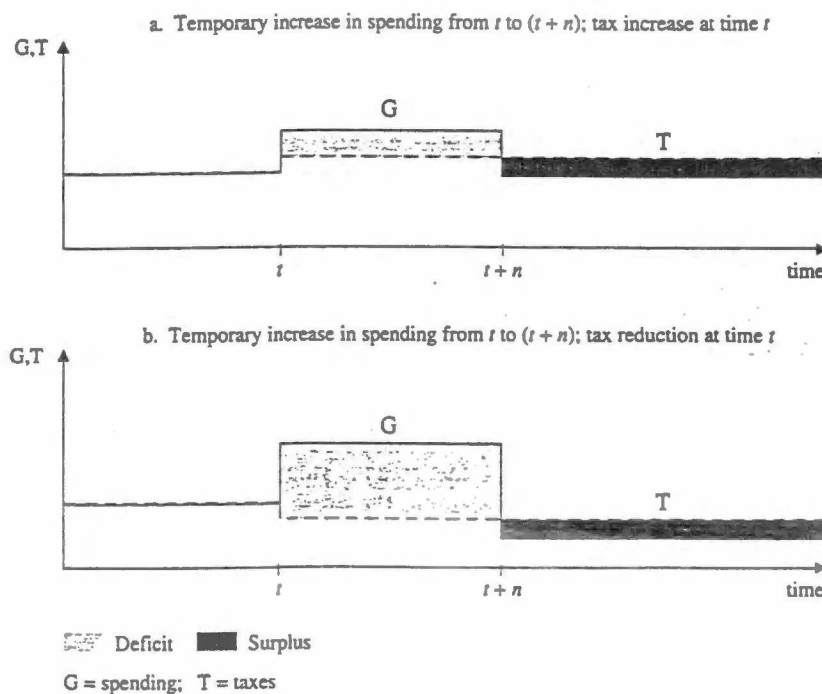
Estos resultados se derivan directamente de la concavidad de la función de utilidad individual. Supongamos que el gasto público tiene que ser "elevado" hoy y "bajo" mañana. Una política presupuestaria equilibrada supone elevadas tasas tributarias hoy y bajos impuestos mañana. La política fiscal óptima sugiere, más bien, la aplicación de tasas tributarias constantes, un déficit hoy y un superávit mañana, que (en términos de valor presente) compensan el déficit actual. La segunda política predomina porque las distorsiones impositivas adicionales en la actualidad compensan ampliamente (en términos de utilidad) las ventajas sociales de las menores tasas impositivas de mañana, debido a las utilidades marginales decrecientes. Este sencillo principio tiene consecuencias de vasto alcance para la política fiscal, que unos cuantos ejemplos ponen de relieve.

Ejemplo 1: Si el gasto público es constante durante todo el horizonte de la planificación, la política óptima ordena tener un presupuesto equilibrado en cada período.

Ejemplo 2: Supongamos que del período 0 al período t el gasto público es constante y se prevé que permanecerá siempre constante. En el período t estalla una "guerra" imprevista, que se sabe durará hasta $(t + n)$. La política óptima implica tener un presupuesto equilibrado hasta el período t , un "pequeño" incremento tributario permanente en el período t , un déficit entre t y $(t + n)$ y un superávit en adelante. En el gráfico 4a se ilustran las consecuencias de esta política.

Gráfico 4

Política fiscal óptima



Ejemplo 3: Supongamos que en el período t el gasto público aumenta temporalmente de manera imprevista y luego en $(t + n)$ desciende permanentemente por debajo del nivel original, de manera que en términos de valor presente tenemos una reducción de la suma total del gasto. (Es decir, la reducción permanente después de $(t + n)$ compensa ampliamente el incremento temporal.) La política óptima implica aplicar una **reducción** de impuestos en el período t , un déficit entre t y $(t + n)$ y un superávit después de $(t + n)$. En el gráfico 4b se ilustra este ejemplo.

El principio de "política fiscal óptima" es muy claro: los déficit y superávit fiscales se utilizan óptimamente para minimizar los efectos distorsionantes de la tributación, habida cuenta de determinada trayectoria del gasto³. Una extensión importante de este principio se refiere a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos tributarios a causa de los ciclos económicos. Debido básicamente a las mismas razones examinadas anteriormente, el principio de política fiscal óptima implica que las tasas impositivas deberán permanecer aproximadamente constantes durante el ciclo económico; por consiguiente, deberían observarse déficit durante los períodos recesivos compensados por superávit durante las épocas de expansión. En consecuencia, el caso del ejemplo 1 aplicado a un modelo con fluctuaciones cíclicas del producto supone una norma presupuestaria equilibrada **cíclicamente ajustada**: el presupuesto debe estar equilibrado durante el ciclo, pero no en cada ejercicio fiscal. En este modelo, la política de estabilización keynesiana no tiene rol alguno, puesto que el producto no está determinado por la demanda. En un modelo con políticas de estabilización, las fluctuaciones cíclicas del presupuesto deberán ser aún más pronunciadas. En síntesis, el principio consiste en que los déficit presupuestarios deberán observarse durante "guerras" y recesiones.

Como teoría normativa, el modelo de política fiscal óptima es sumamente valioso. Ciertamente, todo modelo positivo de política fiscal comienza con este modelo como punto de referencia. Sin embargo, en tanto que teoría positiva de los déficit fiscales, es deficiente por cuanto no responde a nuestras dos preguntas. Barro (1986 y 1987) probó el modelo de política fiscal óptima en 200 años de datos estadounidenses y británicos. Los gráficos 3 y 5 revelan que el ejercicio de Barro obtuvo muy buenos resultados. Las experiencias estadounidense y británica son generalmente congruentes con los principios básicos de la política óptima: la relación deuda-PNB se incrementa durante las guerras, disminuye en tiempos de paz y fluctúa con el ciclo económico. Sin embargo, se pueden determinar períodos durante los cuales la política fiscal parece incompatible con esta teoría. Por ejemplo, el pronunciado incremento en la relación deuda-PNB durante los años ochenta en los Estados Unidos parece, a primera vista, incompatible con el modelo descrito.

Sin duda, esta teoría puede explicar inclusive este decenio (Barro, 1991). Supongamos que a comienzos de los años ochenta se hubiese sabido que, con un incremento temporal en el gasto militar, la guerra fría podría haberse ganado y que para los años noventa, el gasto militar

³ La teoría se vuelve más compleja si el gasto público es estocástico, pero los principios básicos de la política fiscal óptima se aplican en general (Lucas y Stokey, 1983).

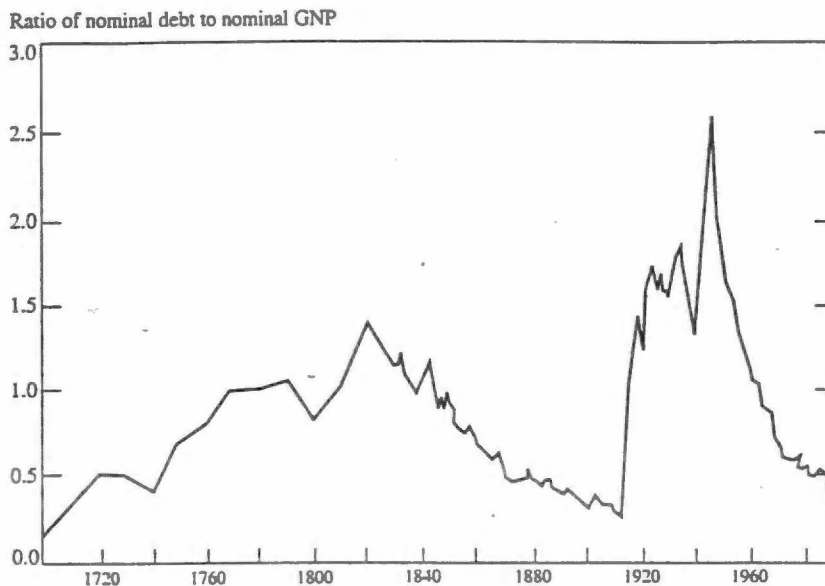
se habría reducido **por debajo** del nivel inicial de 1980. Este es básicamente el ejemplo 3 descrito anteriormente. La política óptima en este caso consiste en reducir impuestos y aumentar el gasto militar en 1980, incurrir en déficit durante los años ochenta y tener superávit en los años noventa.

Esta explicación no es absolutamente convincente porque depende mucho de supuestos específicos acerca de las expectativas que predominaban en 1980. En cierto sentido, **toda** política fiscal puede racionalizarse a partir de una perspectiva de "política fiscal óptima", siempre que las expectativas constituyan una variable libre. En general, este modelo no ofrece respuestas absolutamente convincentes a nuestras dos preguntas en relación con las economías de la OCDE.

En primer lugar, ¿por qué ahora? El modelo de política fiscal óptima puede ciertamente explicar por qué la relación deuda-PNB comenzó a incrementarse como resultado de la recesión del período 1973-1974. También puede sostenerse que los encargados de formular las políticas subestimaron la necesidad de efectuar un ajuste fiscal, puesto que las tasas de crecimiento durante el decenio siguiente (1974-1984) fueron generalmente menores que en el anterior. Sin embargo, cuesta imaginar que estos cálculos errados puedan por sí solos explicar el alza vertiginosa de la relación deuda-PNB observada, por ejemplo, en Bélgica, Irlanda e Italia.

Gráfico 5

Comportamiento de la deuda pública del Reino Unido



Source: Barro and Grilli (1994).

En segundo lugar, la teoría de política fiscal óptima tiene poco que decir en respuesta a la segunda pregunta: ¿por qué se incrementó la relación deuda-PNB en algunos países, pero no en otros? Ciertamente, los distintos países pueden haberse visto afectados de manera diferente por diversas conmociones y sus expectativas del gasto futuro pueden haber sido diferentes, pero nos resulta muy difícil explicar la varianza en los datos que muestran los gráficos 1 y 2 con las sacudidas y el pronóstico de ingresos y gastos.

En consecuencia, pasaremos ahora a los enfoques político-institucionales.

II. La ilusión fiscal

La escuela de "Public Choice", que floreció con la obra de Buchanan, Tullock y asociados, tiene como uno de los temas centrales el debate de los déficit excesivos en las democracias modernas. El suministro de un estudio detallado de este tipo de literatura desborda el ámbito (y las limitaciones de espacio) del presente trabajo. En vez de ello, centramos la atención en dos ideas críticas en que se fundamenta gran parte de la obra de esta escuela: la ilusión fiscal y las políticas asimétricas de estabilización.

En pocas palabras, la idea de la ilusión fiscal consiste en que los electores no entienden las restricciones presupuestarias intertemporales del gobierno. Cuando se les ofrece un programa de gastos financiado mediante déficit, sobreestiman las ventajas del gasto corriente y subestiman la futura carga tributaria. Los políticos oportunistas que desean ser reelegidos se aprovechan de esta confusión al incrementar los gastos en mayor medida que los impuestos a fin de complacer a electores "fiscalmente engañados". Uno de los análisis más profundos del concepto de ilusión fiscal se halla en la obra de Buchanan y Wagner (1977)⁴.

Según esta escuela, el keynesianismo también ha contribuido a los déficit excesivos y al abandono de la norma responsable de un presupuesto equilibrado. Las políticas keynesianas de estabilización se vuelven asimétricas: los políticos siempre están dispuestos a incurrir en déficit durante las recesiones, pero nunca están dispuestos a tener superávit cuando éstas terminan. Los electores fiscalmente engañados no castigan esta conducta⁵.

Estas explicaciones de los déficit fiscales no son totalmente convincentes por varias razones teóricas y empíricas. En primer lugar, dependen decisivamente de la noción de ilusión fiscal, concepto que va mucho más allá de la idea de que es difícil que los votantes entiendan la complejidad del presupuesto estatal. Existe una diferencia decisiva entre errores e ilusiones. Si los electores cometen errores que no tienen relación entre sí, en promedio no sobreestiman ni subestiman los costos y beneficios de los impuestos y los gastos. Una ilusión implica un

⁴ Para un primer estudio de la ilusión fiscal, véase Puviani (1903). Véase también Wagner (1976).

⁵ Véase Buchanan y Wagner (1977) y varios capítulos en Buchanan, Rowley y Tollison (1986).

sesgo sistemático en estos errores. Aunque es indiscutible que los electores cometen errores y poseen una información imperfecta, no siempre resulta evidente saber por qué los errores deben tener un sesgo en determinada dirección, es decir, la subestimación de la carga tributaria en relación con los beneficios del gasto. En segundo lugar, esta teoría no responde adecuadamente a la pregunta "¿por qué ahora?" El problema del déficit en los países que figuran en el gráfico 1 apareció después del comienzo de los años setenta y, en los Estados Unidos, al inicio del decenio de 1980. Entonces, ¿por qué crea la "ilusión fiscal" problemas que comienzan en los años setenta pero no antes?⁶ En tercer lugar, ¿cómo explicar las diferencias entre los países? ¿Son los electores más ilusos en ciertos países que en otros? ¿Son los políticos más oportunistas en algunos países que en otros?

Buchanan y Wagner (1977) señalan que la existencia de estructuras tributarias y mecanismos fiscales diferentes puede conducir más o menos a la ilusión fiscal. Por ejemplo, una estructura tributaria más compleja puede enviar señales más ruidosas a los contribuyentes en relación con el verdadero nivel de la carga tributaria⁷. Sin embargo, no estamos conscientes de que existan estudios comparativos de las estructuras tributarias de los países de la OCDE que establezcan un nexo entre la dimensión de la deuda pública y la magnitud de ilusión fiscal creada por los diferentes mecanismos.

En la literatura relativa a los ciclos económico-políticos se expone un argumento relacionado en cierta forma con el enfoque de la ilusión fiscal. La idea consiste en que en años de elecciones los políticos aplican políticas expansionistas. Los electores premian a los políticos sin comprender (o aprender del pasado) que las políticas expansionistas antes de las elecciones tendrán que pagarse durante las recesiones poselectorales. La literatura es voluminosa y amerita un tratamiento aparte⁸. El punto que nos interesa es que los modelos de ciclos políticos no están bien estructurados para explicar las tendencias en el largo plazo de la relación deuda-PNB, mientras que pueden explicar las fluctuaciones del gasto y los impuestos en el corto plazo en torno al período electoral. Por ejemplo, Alesina, Cohen y Roubini (1992 y 1993) encuentran ciclos presupuestarios electorales en una muestra de democracias de la OCDE. Sin embargo, su magnitud es pequeña y no puede explicar el perfil de la relación deuda-PNB que figura en el gráfico 1.

Abordaremos ahora varios tipos diferentes de modelos que no dependen de la ilusión fiscal y que, por el contrario, se basan en comportamientos y expectativas racionales. Comenzaremos con los modelos intergeneracionales.

⁶ Téngase en cuenta asimismo que las políticas keynesianas de estabilización estaban más en boga en los años sesenta que en el decenio de 1980.

⁷ En realidad, no resulta evidente a priori por qué una señal más ruidosa implica un sesgo sistemático descendente en la percepción de la verdadera carga tributaria.

⁸ Véase Alesina (1993) para un estudio reciente de esta literatura.

III. Redistribuciones intergeneracionales

El carácter intertemporal de las decisiones fiscales crea vínculos entre las generaciones. Si cada generación se preocupa lo suficiente acerca de su descendencia, el horizonte finito de cada generación importa poco. En particular, el resultado equivalente de Ricardo (Barro, 1974) implica que, dado cierto grado de altruismo intergeneracional, la elección de cómo financiar determinado nivel de gastos carece de importancia⁹. En particular, la distribución de la carga tributaria entre las generaciones no acusa la influencia del tamaño de la deuda: los cambios en el monto de la deuda pública se compensan con las variaciones del patrimonio privado.

En los modelos donde no se aplica la equivalencia ricardiana, la deuda pública puede más bien crear redistribuciones intergeneracionales si la generación que vive en la actualidad deja la carga de la deuda a las generaciones futuras. Puesto que sólo la generación actual vota, en principio, una generación egoísta puede votar por políticas que desplacen la carga tributaria hacia el futuro. Sin embargo, este comportamiento está limitado por el altruismo intergeneracional: los padres se preocupan efectivamente de sus hijos.

Cukierman y Meltzer (1989) proponen un modelo político interesante de redistribuciones intergeneracionales. Supongamos que en la generación presente tenemos padres "ricos" y "pobres". Los primeros son personas que proyectan dejar una herencia positiva a sus descendientes y para los cuales rige la equivalencia ricardiana: se muestran indiferentes ante la política en materia de deuda puesto que pueden compensar cualesquiera cambios en los impuestos y déficit actuales mediante ajustes en sus patrimonios¹⁰. Los "pobres" son personas a quienes les gustaría dejar un legado negativo. Sin embargo, puesto que las herencias negativas no se permiten, los pobres quisieran incurrir en déficit estatales; como resultado, piden prestado indirectamente a las generaciones futuras. Por consiguiente, para un grupo de agentes (los ricos) la política en materia de deuda resulta indiferente; el otro grupo (los pobres) prefiere la deuda pública. En consecuencia, es probable que la opción social se traduzca en deuda¹¹.

Es muy influyente la idea de que la deuda pública hace redistribuciones en beneficio de la generación actual de votantes, en tanto que los futuros electores no tienen nada que decir. Sin embargo, no basta para dar una respuesta completa a nuestras dos preguntas. En primer lugar, ¿por qué ahora? ¿Por qué se han incrementado tan abruptamente estas redistribuciones intergeneracionales a través del presupuesto estatal en los 20 últimos años y no antes? Téngase presente que si el crecimiento aumenta, entonces podría tener sentido que la generación actual

⁹ En este modelo, los impuestos no tienen carácter distorsionador.

¹⁰ En este modelo, los impuestos son sumas globales.

¹¹ Aunque Cukierman y Meltzer (1989) hacen hincapié en una opción social lograda por decisión mayoritaria, inclusive un planificador social benévolo elegiría incurrir en deuda. De hecho, un grupo de agentes es indiferente ante la deuda, mientras que el otro se beneficia de ella, puesto que elimina la restricción no negativa de las herencias privadas.

desplazara la carga tributaria hacia la siguiente. Sin embargo, fundamentalmente, el crecimiento ha venido disminuyendo en los países de la OCDE en los 20 últimos años en relación con los dos decenios anteriores. En segundo lugar, ¿por qué en algunos países y no en otros? ¿Es el altruismo intergeneracional más fuerte en ciertos países que en otros? A menudo se han acumulado y reducido abruptamente elevados niveles de deuda pública en el lapso de una generación (Alesina, 1988). ¿Por qué debieran las generaciones futuras (es decir, los niños de hoy) honrar las obligaciones en materia de deuda pública en vez de dejar de cumplirlas? Este punto tiene especial pertinencia para Cukierman y Meltzer (1989), quienes suponen que las disposiciones relativas a la herencia negativa privada no pueden aplicarse, mientras que sí pueden aplicarse aquéllas referidas al patrimonio público negativo (es decir, la deuda pública), o sea no es posible dejar de honrar la deuda pública.

Tabellini (1991) responde a esta última crítica afirmando que las redistribuciones intergeneracionales interactúan con las redistribuciones intrageneracionales. La opción en favor del incumplimiento efectúa la redistribución de los deudores hacia los contribuyentes, es decir, de los viejos hacia los jóvenes y de los ricos, que incurren en deuda, hacia los pobres, que no lo hacen. A un contribuyente joven y rico quizá le disguste el incumplimiento aun cuando no haya incurrido en deuda, porque se preocupa por el bienestar de su padre anciano y acaudalado. De modo que la coalición contraria al incumplimiento incluye algunos de los jóvenes que no tienen deudas, a causa del altruismo intergeneracional. Tabellini (1991) revela que, en determinadas circunstancias, el equilibrio político implica la emisión de deuda, que posteriormente se honra.

La interesante contribución del trabajo de Tabellini es el acento que pone en la distribución intrageneracional. En realidad, más adelante sostendremos que las respuestas a nuestras dos preguntas tienen más que ver con los conflictos intrageneracionales respecto de la distribución que las controversias intergeneracionales. Sin embargo, inclusive el trabajo de Tabellini no responde a las dos preguntas decisivas: ¿por qué ahora y por qué sólo en determinados países? En las dos secciones que siguen pasamos a examinar modelos que tienen en cuenta conflictos dentro de la misma generación.

IV. La deuda como compromiso: El papel estratégico de la deuda

El monto de la deuda vincula las políticas del pasado con las del futuro. El encargado actual de formular las políticas puede afectar la situación del mundo heredado por sus descendientes a través de sus opciones fiscales, que determinan la magnitud de la deuda.

Alesina y Tabellini (1990) sostienen que un gobierno puede aprovechar esta posibilidad estratégica y señalar que este juego político entre gobiernos en el poder en diferentes períodos puede llevar a una acumulación de la deuda estatal más allá del nivel óptimo dispuesto por el modelo de nivelación tributaria. La ilustración más sencilla de esta idea es la siguiente: consideremos un sistema bipartidista en el que ambos partidos tienen preferencias distintas respecto de la composición del gasto público. En aras de la precisión, digamos que un partido

prefiere la "defensa", en tanto que al otro le gusta el "bienestar social". Ambos partidos son ideológicos, es decir, representan los intereses de grupos de votantes distintos.¹² Supongamos que el partido que prefiere la defensa está en el poder en la actualidad y que el resultado de las próximas elecciones es dudoso. Este partido gasta en defensa e incurre en deuda, de manera que si el partido favorable al bienestar social asume el poder el día de mañana, tendrá que servir la deuda y no podrá gastar mucho en bienestar social. Al comprometer los futuros ingresos tributarios al servicio de la deuda, el gobierno de turno puede reducir el gasto de los futuros gobiernos. Esta interacción estratégica se traduce en déficit aun cuando un planificador social que maximiza el promedio ponderado de las utilidades de ambos grupos decidiera equilibrar el presupuesto en cada período. El monto de los préstamos del gobierno actual es tanto mayor cuanto más **polarizadas** sean las preferencias de ambos grupos respecto de la composición del gasto gubernamental y tanto más improbable será que el gobierno actual sea reelegido el día de mañana.

Persson y Svensson (1989) ofrecen un modelo conexo en que los dos partidos difieren, pero no respecto de la composición del gasto público sino en cuanto su nivel: ambos consideran un gasto elevado y un gasto bajo. Cabe señalar una diferencia importante entre ambos modelos; mientras Alesina y Tabellini (1990) pronostican que ambos partidos incurrirán en deuda, Persson y Svensson no lo hacen: sólo lo hace el que gasta poco. La intuición es que al bajar los impuestos y emitir deuda, el que gasta poco restringe el gasto futuro. Por otra parte, al crear superávit, el que gasta mucho alienta el gasto futuro¹³. El modelo de Persson y Svensson es simétrico: un partido crea déficit y el otro superávit.

Tabellini y Alesina (1990) elaboran una relación más precisa entre los déficit y la polarización de las preferencias **individuales** y no de las preferencias de los **partidos**. Consideran un modelo en que las decisiones se adoptan por mayoría y toda propuesta puede formularse y votarse en comparaciones entre ambos partidos. En estas circunstancias, el "teorema del elector mediano" implica que la política adoptada es la que más prefiere el elector mediano¹⁴. Con incertidumbre acerca de las preferencias de las mayorías futuras respecto de la composición del gasto, el elector mediano actual prefiere emitir deuda para inclinar la composición futura del gasto a su favor. Tabellini y Alesina muestran que el monto de la deuda emitida se incrementa en la dispersión de las preferencias de los electores: cuanto más concentradas hacia el extremo sean las preferencias de los grupos de votantes, tanto mayor será la deuda.

¹² Véase Wittman (1983), Calvert (1985), Alesina (1988) y Alesina y Rosenthal (1995) para un análisis de los modelos de votación en los partidos ideológicos.

¹³ Los resultados de Persson y Svensson difieren según cuán "extremos" sean ambos partidos en sus preferencias.

¹⁴ Este modelo equivale a uno en que ambos partidos compiten por el poder y sólo se preocupan de ganar. Los dos partidos convergen en la política preferida por el "elector mediano"; este es el "teorema del elector mediano" (Black, 1963, y Downs, 1957).

Este tipo de modelos acusa el mismo problema que señalamos en los modelos de redistribuciones intergeneracionales: la deuda pública no compromete a futuros gobiernos si éstos pueden dejar de honrarla. Alesina y Tabellini (1989) abordan este problema en un modelo de economía abierta donde el costo del incumplimiento se modela (muy aproximadamente) como una pérdida del producto. El costo del incumplimiento implica una restricción a la capacidad del gobierno de turno de emitir deuda: a lo sumo, el gobierno actual puede emitir una cantidad de deuda que haga que al gobierno siguiente le resulte indiferente faltar al cumplimiento de las obligaciones o bien servir la deuda. Este principio es bastante general y no debería depender de los supuestos específicos relacionados con el costo del incumplimiento.

En todos los modelos que hemos examinado hasta el momento en la presente sección, el papel estratégico de la deuda consiste en crear restricciones a los gobiernos futuros, pero el nivel de la deuda en sí no influye en el resultado de la elección. Aghion y Bolton (1990), Milesi-Ferretti (1995) y Milesi-Ferretti y Spolaore (1994) sostienen que el gobierno de turno puede utilizar estratégicamente la deuda pública para pesar en el resultado de la elección al influir en las preferencias de los votantes. Por ejemplo, supongamos que cabe prever que el partido de la izquierda sea más inclinado al incumplimiento, puesto que la clase alta tiene la mayor fracción de la deuda pública. Aghion y Bolton muestran que los gobiernos de derecha optarían por emitir deuda para que un mayor segmento de la población se convirtiera en deudores. Como resultado, la izquierda, favorable al incumplimiento, pierde apoyo. Milesi-Ferretti muestran que la composición de la deuda en nominal e indizada puede utilizarse estratégicamente en el mismo sentido, si el partido de izquierda es más favorable a la inflación que el de derecha. Milesi-Ferretti y Spolaore (1991 y 1994) investigan en este contexto el problema general de las "ineficiencias estratégicas", a saber, cuando conviene a los intereses de un titular racional crear deliberadamente ineficiencias y al proceder de este modo incrementa la probabilidad de una reelección.

¿Cómo se enfrentan estos modelos estratégicos a los hechos? Comencemos con la pregunta "¿por qué ahora?" Como ya vimos, Alesina y Tabellini (1989 y 1990) y Tabellini y Alesina (1990) sostienen que la polarización política y los cambios frecuentes de gobierno deben asociarse con las deudas de gran magnitud¹⁵. Los decenios de 1970 y 1980 han sido testigos de cambios de gobierno mucho más frecuentes de la izquierda a la derecha y viceversa que en los dos decenios anteriores. En el período de 1960 a 1972 (hasta el primer shock del petróleo), se observa en las economías de las OCDE un cambio importante de gobierno casi cada 10.5 años en promedio; de 1973 a 1987 aproximadamente cada 6.5 años¹⁶. De manera que los gobiernos han tenido menor seguridad de ser reelectos en el período posterior a 1972 que en los decenios anteriores. Asimismo, las economías de la OCDE se volvieron mucho menos estables en el

¹⁵ La frecuencia de los cambios de gobierno puede tomarse como un indicador muy general de incertidumbre.

¹⁶ Un cambio de gobierno se considera importante cuando implica un reemplazo del partido en el poder o una modificación sustancial de la coalición. Los datos están tomados de Alesina, Cohen y Roubini (1992), quienes dan también definiciones más precisas, así como la lista de las 18 economías de la OCDE incluidas en la muestra utilizada para efectuar estos cálculos.

período posterior a 1973: es probable que la inestabilidad política y económica se vean estrictamente interconectadas y se afecten mutuamente. (Alesina y otros, 1992; y Alesina y Perotti, 1995.)

¿Por qué se acumula la deuda pública en algunos países y no en otros? En teoría se supone que los países con altos niveles de deuda deben tener partidos políticos más polarizados y un cuerpo electoral más polarizado, con fuertes grupos extremistas. Alesina (1989) construye un índice muy aproximado de estabilidad política de los países de la OCDE para los decenios de 1970 y 1980 con base en varias características político-institucionales¹⁷. El índice aumenta en inestabilidad con el transcurso del tiempo. El valor medio para los países en el gráfico 1 es de 3.3; el valor medio para los países en el gráfico 2 es -0.1. Esta diferencia es grande, puesto que el valor máximo del índice para los países incluidos en los dos gráficos es 6 y el mínimo es -3.0¹⁸.

Los modelos examinados en la presente sección se han utilizado también para explicar varios casos específicos de acumulación de deuda. Por ejemplo, Alesina y Tabellini (1990) interpretan los déficit de los EE. UU. durante el gobierno de Reagan como una maniobra para restringir el gasto social de futuros gobiernos demócratas¹⁹. Es muy cierto que el presupuesto del Presidente Clinton habría sido más generoso respecto del gasto interno si hubiera tenido que pagar una cuenta más baja en materia de intereses. Persson y Svensson (1989) han sostenido que su modelo explica los déficit de los años de gobierno de Reagan y los déficit de Suecia derivados del gobierno conservador de 1976-1982. El modelo de Aghion y Bolton explica también incidentes de déficit con gobiernos conservadores.

En resumen, el tipo de modelos examinados en la presente sección indica una relación entre la índole de la competencia partidaria, la polarización de preferencias y la incertidumbre electoral. Se trata de variables que pueden medirse y que varían entre los diferentes países y a lo largo del tiempo. En consecuencia, estos modelos son comprobables y, en principio, pueden dar respuestas a las preguntas "¿por qué ahora?" y "¿por qué en algunos países?" Sin embargo, el trabajo empírico basado en estos modelos ha sido hasta ahora incompleto y, en el mejor de los casos, sugerente.

¹⁷ Estas son: si el país ha experimentado o no una transición de la dictadura a la democracia; si existen partidos importantes de extrema derecha y comunistas en el país; una medida de la frecuencia de cambios de gobierno; si el país tiene o no conflictos lingüísticos o regionales; si las elecciones pueden ser convocadas por el ejecutivo, o su periodicidad está determinada por la constitución; y el tamaño medio de las coaliciones.

¹⁸ No se incluye a Irlanda en estos cálculos porque no se dispone de índice de inestabilidad para este país.

¹⁹ En un artículo editorial del New York Times de 25 de enero de 1987 se dice que 'este déficit no es un huérfano despreciable. Es el hijo del Presidente Reagan y éste lo ama en secreto, como lo ha explicado David Stockman: el déficit en estricto rigor desincentiva toda idea de gastar una moneda más en bienestar social.'

V. Conflictos de distribución y guerras de desgaste

Los modelos examinados en la sección anterior ponen el acento en la interacción estratégica entre los partidos políticos en el poder en diferentes épocas. Es esta sección examinamos modelos en que los déficit son el resultado de conflictos estratégicos entre partidos políticos o grupos sociales que influyen **simultáneamente** en las decisiones en materia de políticas. Por ejemplo, mientras anteriormente centramos la atención en las controversias y la polarización ideológica entre partidos que se alternan en gobiernos de un solo partido, en este caso nos interesa la polarización de partidos que integran el mismo gobierno de coalición.

Alesina y Drazen (1991) proponen un modelo de guerra de desgaste de ajustes fiscales propuestos en el que los diferentes grupos sociopolíticos pugnan por la distribución de la carga fiscal. El modelo parte de la hipótesis de que un shock permanente altera el presupuesto público, de modo que con las tasas impositivas existentes, surge el déficit y la deuda comienza a acumularse. Un planificador social respondería de inmediato a este shock y recaudaría ingresos tributarios a fin de mantener el presupuesto equilibrado²⁰. El argumento del modelo es que la lucha por la distribución entre los grupos sociales retrasa la adopción de una política eficiente de equilibrio presupuestario. Más concretamente, cuando surge el déficit, se financia parcialmente mediante la acumulación de deuda externa²¹ y en parte con alguna forma de gravámenes sumamente distorsionantes, por ejemplo el derecho de señoreaje. La estabilización se define como un cambio normativo que estabiliza la relación deuda-PNB y reemplaza la tributación previa a la estabilización con una forma menos distorsionante y "normal" de tributación.

Supongamos que dos grupos deben decidir la manera de compartir la carga fiscal de la estabilización.²² Cuanto más tiempo aguardan, tanto mayores son los costos. Las distorsiones fiscales previas a la estabilización se mantienen a través del tiempo; la deuda se acumula, de manera que se necesitan impuestos más altos para su servicio después de la estabilización. Un acuerdo inmediato respecto de cómo compartir la carga fiscal de la estabilización beneficia a ambos grupos en relación con el mismo acuerdo logrado con retraso. Sin embargo, se producen retrasos racionales en dos circunstancias: cuando la estabilización propuesta es "injusta", a saber,

²⁰ En aras de la sencillez y claridad de la exposición, este modelo implica que la política fiscal óptima supone un presupuesto en equilibrio permanente.

²¹ Con algunas modificaciones en la notación y en la construcción del modelo, el análisis puede aplicarse al caso de la deuda interna.

²² Con algunas complicaciones, el modelo puede ampliarse a más de dos grupos.

un grupo debe asumir una parte desproporcionada de la carga fiscal; y cuando ninguno de los dos grupos sabe cuánto le costará al otro aplazar la estabilización.²³

Estos costos pueden interpretarse de dos maneras que no se excluyen mutuamente: una hace hincapié en los costos económicos de las distorsiones previas a la estabilización, y la otra pone el acento en los costos políticos (cabildero, acción política) de impedir que el otro grupo imponga un plan fiscal inconveniente.

El grupo "perdedor" es el que paga la proporción mayor de la estabilización fiscal; el "ganador" es el otro. En general, ningún grupo aceptará de inmediato ser "perdedor": cada uno espera que el otro reconozca primero su derrota. El tiempo óptimo de reconocimiento se determina al igualar el costo marginal de la espera con el beneficio marginal de la misma. El costo marginal es el costo utilitario de vivir otro instante en una economía inestable y distorsionada. El beneficio marginal lo da la probabilidad condicional de que el otro grupo reconocerá la derrota en el siguiente instante, multiplicado por la diferencia en utilidad entre ser "ganador" y ser "perdedor", es decir, entre asumir la proporción menor o mayor de la carga fiscal.

Cuanto más desigual sea la distribución del costo de la estabilización, tanto más tardado será el tiempo previsto de estabilización. La intuición es clara: cuanto más desigual sea la carga de la estabilización, en igualdad de condiciones, tanto mayores serán los beneficios de la espera. Además, cuanto más bajo sea el costo de vivir en una economía inestable, dadas por lo demás las mismas circunstancias, tanto más tarde se producirá la estabilización. Esto indica que los mecanismos económicos, como las cláusulas de indización, que reducen el costo de la inestabilidad macroeconómica, tienden a posponer los ajustes; y los mecanismos políticos, que facilitan y reducen el costo de ejercer el poder de veto y "bloquean" los planes de la estabilización propuesta, también retrasan la estabilización.

Drazen y Grilli (1993) amplían este modelo al demostrar que una crisis económica puede adelantar la estabilización al obligar a hallar una solución a la guerra de desgaste. El incremento de los costos previos a la estabilización a causa de una crisis hace tan costosa la continuación de la guerra de desgaste que uno de los grupos reconoce la derrota. De manera que una crisis económica puede, a fin de cuentas, ser beneficiosa en el plano social: aunque tiene un costo, acorta el retraso en la adopción de la estabilización necesaria.²⁴

Spolaore (1993) aplica modelos de guerra de desgaste a los gobiernos de coalición. Tiene en cuenta los shocks fiscales que crean déficit presupuestarios. Habida cuenta de estos shocks, un planificador social se ceñiría a la política óptima, que se modela como una función de los

²³ El modelo original de guerra de desgaste en un contexto biológico fue introducido oficialmente por Riley (1980). Bliss y Nalebuff (1984) lo desarrollaron aún más. Kennan y Wilson (1988) aplican este modelo a las huelgas laborales.

²⁴ Drazen y Grilli (1993) hacen ver que Hirschman (1985) adujo oficiosamente un argumento similar.

costos del ajuste y la persistencia del shock. Spolaore toma esta política óptima como punto de referencia y señala que un gobierno de coalición retrasa el ajuste, mientras que un gobierno unipartidista reacciona demasiado en relación con lo que haría el planificador social. Este resultado se produce debido a que distintos partidos representan los intereses de diferentes grupos de electores y a cada cual le gustaría prescindir de los impuestos. Un gobierno de coalición retrasa el ajuste fiscal hasta tanto no se resuelva el juego del poder de veto entre los integrantes de la coalición; ²⁵ como resultado, un gobierno de coalición no se ajusta tan a menudo o tanto como lo haría un planificador social. Por el contrario, un gobierno unipartidista reacciona exageradamente al shock fiscal, puesto que subestima el costo social del ajuste. De hecho, el grupo que lo eligió puede estar protegido para que no asuma costo alguno. Spolaore también señala que las ineptitudes en las reacciones normativas en un gobierno de coalición aumentan con el número de integrantes de la coalición. En síntesis, las investigaciones de Spolaore atribuyen la acumulación de deuda pública, en parte, a la fragmentación de los gobiernos y al grado de cohesión política.

¿De qué manera responden estos modelos a nuestras preguntas? En primer lugar, "¿por qué ahora?" Los modelos de guerra de desgaste explican por qué los países retrasan el ajuste al shock y pueden, por consiguiente, explicar la demora de los ajustes fiscales. Sin embargo, estos modelos no explican la causa del shock original que trastornó el equilibrio fiscal. Roubini y Sachs (1989a y 1989b) y Von Hagen (1992) señalan que hasta el primer shock del petróleo, las economías de la OCDE en general habían seguido políticas fiscales que no se distinguían empíricamente del modelo de política fiscal óptima. Después del shock del petróleo, algunos países dejaron que explotara su deuda estatal al retrasar el ajuste necesario. Con modelos diferentes se pueden explicar respuestas distintas a un shock común, pero no el origen del shock propiamente dicho.

¿Por qué algunos países y otros no? Los gobiernos de coaliciones débiles han aplazado característicamente los ajustes fiscales y han acumulado deuda. Roubini y Sachs (1989a y 1989b) construyen un indicador político que asume valores crecientes a medida que aumenta la fragmentación de los gobiernos. Estos autores señalan que, después de comprobar varios determinantes económicos de los déficit fiscales (sugeridos por el modelo de política fiscal óptima), su variable política es muy significativa: cuanto mayor sea el número de partidos en una coalición de gobierno, tanto más elevada será la deuda pública. Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991) también señalan que los gobiernos que duran más en el poder tienen menores déficit. Esta constatación es congruente con la anterior, puesto que los gobiernos de coalición duran típicamente menos que los gobiernos de un solo partido.

La índole de los sistemas de partido y la estructura de gobierno depende del sistema electoral. Por ejemplo, los sistemas electorales de representación proporcional crean característicamente sistemas multipartidistas y gobiernos de coalición; por el contrario, los

²⁵ A diferencia de Alesina y Drazen (1991), Spolaore (1993) no depende de informaciones asimétricas sino del azar para lograr retrasos.

sistemas mayoritarios se traducen típicamente en gobiernos unipartidistas. Además, la duración de los gobiernos es menor en los sistemas representativos caracterizados por gobiernos de coalición (Grilli, Masciandaro y Tabellini, 1991). Por consiguiente, se puede señalar una relación entre el tipo de sistema electoral y el nivel de la deuda. Esta observación se ajusta sin duda a los casos de Bélgica, Irlanda e Italia, los tres países de la OCDE que presentan la mayor relación deuda-PNB.

La versión estadounidense de un gobierno de coalición es la situación relativamente corriente de un gobierno dividido, es decir, cuando el mismo partido no gana la Presidencia, la mayoría en la Cámara de Representantes y la mayoría en el Senado.²⁶ Una opinión ampliamente difundida, tanto en la prensa popular como en los medios académicos, es que el gobierno dividido en los años ochenta fue el responsable de la acumulación de los déficit estadounidenses.²⁷ El problema con este argumento es que el gobierno dividido no es una novedad de los años ochenta: sucedió a menudo en el pasado. Por otra parte, el decenio de 1980 es un ejemplo bastante único de la acumulación no recesiva de deuda en tiempos de paz. ¿Por qué no crearon los gobiernos divididos los mismos déficit en los decenios anteriores como lo hicieron en los años ochenta?²⁸

Poterba (1994) y Alt y Lowry (1994) presentan pruebas del efecto de un gobierno dividido al observar los Estados de la federación estadounidense. Tienen en cuenta la respuesta normativa a los shocks fiscales y señalan que el ajuste es menor en los Estados que tienen una fiscalización dividida que en aquéllos con un control unificado. Sus resultados son notablemente similares en espíritu a los de Roubini y Sachs (1989a y 1989b) respecto de las economías de la OCDE: en ambos casos los gobiernos de coalición o divididos no crean déficit presupuestarios, sino más bien retrasan el ajuste a los shocks.

En resumen, los modelos examinados en la presente sección establecen vínculos entre las características institucionales, la estructura partidista y los déficit presupuestarios. La realidad objetiva es bastante alentadora para estos modelos, quizá más que para el enfoque un tanto conexo de la Sección IV. Por último, téngase presente que las instituciones como los sistemas electorales son endógenas en sí mismas: cambian con el transcurso del tiempo, aunque con escasa frecuencia. De modo que el investigador se enfrenta a una difícil interrogante: ¿hasta qué punto podemos considerar exógenas las instituciones al explicar los sesgos deficitarios?

²⁶ Para un análisis más amplio de las semejanzas y diferencias entre un gobierno dividido en los Estados Unidos y los gobiernos de coalición en Europa, véase Alesina y Rosenthal (1995), capítulo 10; Fiorina (1991) y Laver y Shepsle (1991).

²⁷ Véase, por ejemplo, McCubbins (1991) y la crítica de Barro (1991).

²⁸ McCubbins (1991) sostiene que lo que importa no es la división entre el Presidente de un partido y un Congreso con mayoría del otro partido, sino la división entre el Senado y la Cámara de Representantes. Este último caso, que se presentó de 1981 a 1986, es mucho menos corriente. Sin embargo, el argumento de McCubbins todavía depende en gran medida de una observación.

En las dos secciones siguientes consideraremos modelos que examinan más de cerca las legislaturas y los detalles de los mecanismos presupuestarios.

VI. Intereses diseminados geográficamente

En gran cantidad de publicaciones de ciencia política se ha estudiado la manera como la organización de las legislaturas se traduce en la adopción de decisiones fiscales ineficientes.²⁹ Aunque en esta investigación el enfoque se centra en el Congreso de los EE.UU., sus consecuencias son más amplias: para los fines de nuestro trabajo, centramos la atención en modelos en que la base geográfica de los parlamentarios lleva a un gasto "excesivo".

Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) sostienen que quienes representan a un grupo de electores de base geográfica sobreestiman los beneficios de los proyectos públicos en sus circunscripciones en relación con el costo del financiamiento, que se distribuye en todo el país. El efecto global de los representantes racionales que se enfrentan a estos incentivos es una sobreoferta de proyectos públicos que tienen una base geográfica. Concretamente, el monto del presupuesto es mayor con N parlamentarios elegidos en N circunscripciones que con un solo legislador elegido a nivel nacional, y el tamaño del presupuesto aumenta en N , el número de circunscripciones. Los votantes de la circunscripción i reciben beneficios equivalentes a B_i por un proyecto, pero deben pagar $1/N$ del costo total si los impuestos se distribuyen por igual entre las circunscripciones. De modo que un representante con una base geográfica no internaliza el efecto de sus propuestas respecto de la carga tributaria del país.

Estos modelos explican típicamente el tamaño de los presupuestos y, en particular, los gastos en proyectos que se utilizan con fines electorales; por consiguiente, no abordan directamente el problema de los déficit presupuestarios. Sin embargo, estos modelos pueden ser muy útiles para responder a nuestras preguntas, siempre que se tengan en cuenta dos aspectos: Primeramente, los modelos deben ser dinámicos, de modo que puedan considerar no sólo el tamaño del presupuesto sino también su equilibrio. En segundo lugar, hay que tener presente que la proporción de los presupuestos de los países de la OCDE asignada a proyectos con fines electorales disminuye en relación con la proporción de los programas de transferencias y derechos. Sin duda algunos de los programas de transferencias tienen un electorado de base geográfica. Por ejemplo, el Estado de Florida presenta una elevada concentración de pensiones de vejez, y las pensiones de invalidez se han utilizado como un sistema para transferir fondos del norte al sur de Italia (Emerson, 1988). Se trata de casos en que la redistribución del ingreso y la redistribución geográfica se hallan sumamente entremezcladas. Sin embargo, los proyectos con fines electorales en sentido estricto constituyen sólo una parte relativamente pequeña de los actuales problemas presupuestarios en las economías de la OCDE.

²⁹ Véase, por ejemplo, Ferejohn (1974); Fiorina y Noll (1978); Shepsle y Weingast (1981); Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) y Baron y Ferejohn (1989).

El elemento de juicio decisivo en esta literatura es, sin embargo, importante: la distribución geográfica de costos, beneficios y poder decisorio puede representar una importante diferencia para el presupuesto global. En particular, se puede pensar en una analogía entre algunos problemas de federalismo fiscal y el modelo elaborado por Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Supongamos que las decisiones para efectuar gastos se adoptan a nivel local y se financian mediante transferencias del gobierno nacional, que recauda impuestos. El mismo mecanismo actúa en este caso como en el de los representantes elegidos por circunscripción geográfica. Las autoridades locales no internalizan plenamente los efectos de sus decisiones en materia de gastos respecto del presupuesto general por las mismas razones que tampoco lo hacen los representantes elegidos con base en un criterio geográfico. Evidentemente, los incentivos para las autoridades locales difieren si son responsables a la vez de las decisiones en materia de tributación y gastos.³⁰

Los debates respecto del federalismo han tomado recientemente impulso tanto en los Estados Unidos como en Europa.³¹ Los arreglos fiscales que vinculan a las autoridades centrales con las locales varían considerablemente entre los países. Además, Hughes y Smith (1991) señalan que de 1975 hasta finales de los años ochenta se puede detectar un incremento en las responsabilidades fiscales de las autoridades locales. Determinar si esta variación de los mecanismos federalistas entre los países y a lo largo del tiempo puede explicar o no los déficit fiscales es todavía un asunto abierto a debate,³² y es un tema importante para las investigaciones futuras.

VII. Mecanismos presupuestarios

Los mecanismos presupuestarios constituyen todas las normas y reglamentos según los cuales se preparan, aprueban y ejecutan los presupuestos. Estas normas varían según los países; de modo que pueden potencialmente explicar las variaciones en materia de déficit y deudas entre los países.

Los mecanismos presupuestarios afectan el resultado de la política fiscal siempre que se cumplan dos condiciones: que los mecanismos presupuestarios sean más difíciles de cambiar (de derecho o de hecho) que la propia ley del presupuesto, y que los mecanismos presupuestarios influyan en la votación y ejecución definitivas del presupuesto. Ambas condiciones se cumplen en la realidad, al menos hasta cierto punto. Es poco frecuente que los mecanismos presupuestarios varíen, aunque **pueden** modificarse cuando no satisfacen las necesidades de una

³⁰ Las distintas modalidades federalistas pueden tener consecuencias importantes para las redistribuciones y la estabilización fiscales.

³¹ Véase el estudio reciente elaborado por Hughes y Smith (1991) y las referencias que allí se mencionan.

³² Para un fragmento de evidencia en este sentido, véanse las observaciones de Tabellini respecto de Hughes y Smith (1991).

comunidad.³³ Sin embargo, el problema crítico es que los mecanismos presupuestarios no pueden modificarse tan fácilmente y con tanta frecuencia como el propio presupuesto; si tal fuera el caso, serían absolutamente inoperantes.

Determinar si los mecanismos afectan realmente o no el resultado final de una votación legislativa (y su ejecución) es un asunto importante en el temario de investigaciones de la ciencia política moderna. Shepsle (1979) señala que la estructura que imponen determinados mecanismos de procedimiento contribuye a resolver el problema de Arrow sobre la imposibilidad en las legislaturas.³⁴ Por ejemplo, un asunto fundamental es saber quién tiene el poder de establecer el orden del día y qué tipo de modificaciones pueden aceptarse en el hemiciclo parlamentario: en general, la teoría indica que las normas de procedimiento que limitan el universalismo y la reciprocidad son propicias a la moderación fiscal. "Universalismo" se define como la característica de un presupuesto que incluye "algo para todos". La "reciprocidad" es un acuerdo para no oponerse a la propuesta de otro representante a cambio del mismo favor. Al igual que en el caso de los modelos de la sección anterior, la investigación en esta área tiene un enfoque estadounidense y prácticamente todos los modelos formales se orientan más a explicar el **tamaño** del presupuesto que la asignación intertemporal de gastos e impuestos (es decir, el equilibrio del presupuesto).³⁵

En un trabajo reciente de Von Hagen se da respuesta a nuestras dos preguntas relacionadas con los déficit presupuestarios al centrar la atención en los mecanismos presupuestarios de los 12 miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE). El autor comprueba una interesante hipótesis estructural, a saber, que los procedimientos presupuestarios se traducen en mayor disciplina fiscal cuando otorgan importantes prerrogativas al primer ministro o al ministro de hacienda; limitan el universalismo, la reciprocidad y las modificaciones parlamentarias y facilitan la estricta ejecución de la ley del presupuesto.

Von Hagen elabora índices que sintetizan varios mecanismos presupuestarios. El índice más general utilizado en este estudio incluye la clasificación de los países como una función de: 1) la fortaleza de la posición del primer ministro (o ministro de hacienda) en las negociaciones al interior del gobierno; 2) las limitaciones (o la falta de éstas) a las modificaciones parlamentarias; 3) el tipo de votación parlamentaria (rubro por rubro, global, etc.); 4) la sincronización de las votaciones parlamentarias; 5) el grado de transparencia del presupuesto y 6) el grado de flexibilidad del procedimiento de ejecución.

³³ La ley parlamentaria del presupuesto de 1974 (Congressional Budget Act) en los Estados Unidos es un ejemplo de una reforma importante de los mecanismos presupuestarios.

³⁴ Para una aplicación más específica del procedimiento presupuestario, véase Ferejohn y Krehbiel (1987), Ferejohn, Fiorina y McKelvey (1987), Baron y Ferejohn (1989), Baron (1991) y Weingast y Marshall (1988).

³⁵ Para un enfoque más comparativo, véase Wildavsky (1986) y la referencia que allí se menciona.

La clasificación de países según estos criterios exige inevitablemente ciertos llamados a la racionalidad, particularmente puesto que el autor trata de captar procedimientos de hecho, más allá del tenor literal de la ley. Sin embargo, el fuerte apoyo que concita en favor de la hipótesis estructural es convincente. En particular, establece que varios índices conexos de los mecanismos presupuestarios constituyen variables importantes para explicar las diferencias entre países en la relación deuda-PNB y los déficit presupuestarios en el decenio de 1980 en la CEE; la hipótesis estructural recibe un respaldo muy fuerte.

Los datos de Von Hagen referentes a los mecanismos son bastante abundantes y ameritan mayor investigación. Por ejemplo, estos índices globales incorporan muchas diferencias en los mecanismos. La comparación entre dos países "fiscalmente responsables" —Francia y Alemania— ilustra este punto. Francia posee un índice muy elevado ³⁶ debido a las normas de votación y a la función que ejerce el primer ministro. Las normas de votación de Alemania figuran actualmente entre las menos compatibles (por lo menos sobre el papel) con la responsabilidad fiscal; sin embargo, Alemania posee también un índice elevado debido a la transparencia presupuestaria y a la inflexibilidad en la ejecución. ³⁷ Es decir, se encuentra mucha variabilidad en los mecanismos institucionales, inclusive en países que presentan el mismo índice global. ³⁸

Los Estados de la federación estadounidense constituyen otro ejemplo en el que puede comprobarse la idea de que los mecanismos presupuestarios tienen importancia. Los Estados de la federación poseen una diversidad de diferentes arreglos en relación con el presupuesto. Además de los distintos procedimientos de elaboración del presupuesto, algunos Estados tienen normas "duras" de equilibrio presupuestario, otros poseen normas "suaves" de equilibrio presupuestario, en tanto que unos cuantos carecen de dichas normas. En tres trabajos empíricos recientes se argumenta que las normas presupuestarias realmente hacen alguna diferencia, aunque probablemente no tanto como implicaría la letra de la ley. Von Hagen (1991) llega a la conclusión de que las normas presupuestarias tienen algún efecto en el nivel y composición de las deudas de los Estados. Alt y Lowry (1994) y Poterba (1994) sostienen que los Estados de la federación con regulaciones más estrictas de equilibrio presupuestario reaccionan más prontamente y con mayor vigor a los shocks producidos por ingresos negativos o ante las shocks producidos por gastos positivos.

³⁶ Los índices se definen como que aumentan con la hipótesis estructural.

³⁷ De hecho, en las variaciones del índice básico en el que no se consideran estas dos características, el lugar que ocupa Alemania baja unos cuantos peldaños.

³⁸ Von Hagen comprueba también con menor éxito otra hipótesis, que se centra en la existencia de planes presupuestarios de largo plazo (es decir, multianuales). Esta hipótesis es más difícil de verificar y los índices propuestos dependen demasiado probablemente de la existencia de propuestas presupuestarias de largo plazo que no son realmente vinculantes. Véase Tanzi (1994) para un análisis de los efectos perversos de planes presupuestarios no creíbles en el largo plazo.

En síntesis, el mensaje decisivo de esta investigación es que los mecanismos presupuestarios influyen en las políticas fiscales. ¿Ayuda este elemento de juicio a responder a nuestras dos preguntas? Las diferencias en los mecanismos pueden ciertamente contribuir a responder a nuestra segunda pregunta: ¿por qué en algunos países y no en otros? En cuanto a la primera pregunta (¿por qué ahora?), quizá existan mayores problemas. Como observa Von Hagen (1992), los mecanismos presupuestarios son relativamente estables en el tiempo. Así, ¿cómo podemos explicar el brusco incremento de la varianza de un país a otro en el desempeño fiscal de los años setenta y ochenta en relación con los dos decenios anteriores?

Una posible respuesta consiste en considerar el efecto de los shocks económicas en países que poseen diferentes mecanismos presupuestarios, de manera similar a los modelos de guerra de desgaste. Quizá las consecuencias de que los mecanismos presupuestarios no sean adecuados para imponer la responsabilidad fiscal tengan determinado efecto negativo en períodos en que los ajustes fiscales son necesarios. A nuestro parecer, esta es una vía alentadora que habrá que explorar más aún mediante un minucioso trabajo empírico comparativo.

VIII. Implicaciones de política

Las implicaciones de política de la literatura de economía política son especialmente pertinentes para las reformas institucionales. Si los resultados normativos acusan la influencia de variables político-institucionales, luego para mejorar la formulación de políticas es preciso intervenir a nivel de las instituciones. Varias economías de la OCDE se debaten con programas de ajuste fiscal y reformas fiscales. Las antiguas economías planificadas se hallan en proceso de elaborar nuevos mecanismos fiscales y sus asesores de política deben enfrentarse a interrogantes institucionales.³⁹

Existen dos tipos de reformas institucionales: cambios en la legislación que regula directamente la elaboración del presupuesto, y reformas institucionales más generales, como cambios en las leyes electorales.

Elaboración del presupuesto

Presupuesto equilibrado

Una de las reformas más corrientemente preconizadas del procedimiento de elaboración del presupuesto es la introducción de una ley de presupuesto equilibrado, o más generalmente, de disposiciones que limitan el arbitrio de cada gobierno para incurrir en déficit.⁴⁰ La teoría de política fiscal óptima supone que, en general, una política de presupuesto equilibrado es subóptima. Sin embargo, también hemos sostenido que esta teoría no constituye una descripción

³⁹ Véase, sobre este punto, Tanzi (1992 y 1993).

⁴⁰ Por ejemplo, Buchanan y Wagner (1977).

completamente exacta de las verdaderas políticas fiscales. De modo que surgen dos preguntas: ¿es una política subóptima de presupuesto equilibrado superior o inferior a la política subóptima lograda sin una ley de presupuesto equilibrado? ¿y cómo puede imponerse una ley de presupuesto equilibrado?

La primera pregunta es difícil, puesto que entraña comparaciones de resultados subóptimos. En general, cuanto mayores sean las ineptitudes de origen político, tanto más atractiva será la opción de una ley de presupuesto equilibrado. Por ejemplo, si es verdad que los sistemas electorales de representación proporcional con gobiernos de coalición son más propensos a retrasar los ajustes presupuestarios, entonces una ley de presupuesto equilibrado es particularmente apropiada en estos sistemas.

El costo de una ley de presupuesto equilibrado es la pérdida de estabilización fiscal en el ciclo y la pérdida de flexibilidad para reaccionar ante los shocks en materia de gastos o ingresos. En teoría, estos problemas pueden subsanarse mediante una norma contingente, por ejemplo, una norma de presupuesto equilibrado que se ajusta cíclicamente. Sin embargo, cuanto más complicada sea la norma, tanto más difícil será su aplicación.⁴¹

La aplicabilidad de una ley de presupuesto equilibrado también es un asunto complejo. El soberano puede cambiar cualquier ley, aun cuando ciertas leyes son más difíciles de modificar que otras. Por ejemplo, una enmienda constitucional es típicamente la disposición legal más difícil de cambiar, puesto que exige el recurso a procedimientos muy complejos y las máximas mayorías calificadas en la legislatura. Por esta razón los más entusiastas partidarios de la norma del presupuesto equilibrado se muestran favorables a esta solución institucional.

La elección del procedimiento es objeto de las habituales concesiones recíprocas entre compromisos y flexibilidad: al hacer muy difícil la modificación de la ley, los compromisos adquieren mayor credibilidad, pero disminuye la posibilidad de reaccionar ante conmociones imprevistas. Cuando determinado gobierno, que representa a cierta mayoría, asume el poder, tiene un incentivo para romper la norma del presupuesto equilibrado e imponerla a futuros gobiernos. Al proceder de este modo, el gobierno de turno logra la flexibilidad necesaria para beneficiar a sus electores y traspasa a su sucesor el costo de la deuda y las restricciones de la ley de presupuesto equilibrado. Por ejemplo, si la norma del presupuesto equilibrado puede romperse por votación mayoritaria simple y el gobierno controla esta mayoría, entonces la norma carece de credibilidad.

Si se aumenta el quórum de la mayoría necesaria para romper la norma, se logra credibilidad pero a costa de la flexibilidad. Un problema normativo difícil consiste en decidir cuál es la mayoría calificada óptima que se necesita para prescindir del presupuesto equilibrado. Este requisito en cuanto a la mayoría debe aumentar con las fuerzas político-económicas que incrementan el incentivo para incurrir en déficit (tal como se analizó en las secciones anteriores),

⁴¹ Para un análisis de este punto, véase Tanzi (1994).

un aumento en la posibilidad de prever gastos e ingresos y una disminución en los beneficios de la estabilización fiscal.

Procedimientos para la aprobación del presupuesto

Los modelos de guerra de desgaste indican que mediante la limitación del poder de veto de los actores que intervienen en la elaboración del presupuesto se reducen los retrasos de los ajustes fiscales y se impone la responsabilidad fiscal.

La primera etapa de la guerra de desgaste puede desarrollarse en el seno del gobierno entre los ministros encargados de las erogaciones en la fase de elaboración del presupuesto; es muy probable que esto suceda en los gobiernos de coalición, donde diferentes ministros pertenecen a partidos distintos. Es probable que los ministros encargados de las erogaciones sean más sensibles a las presiones de intereses especiales que el primer ministro o el ministro de hacienda; éste es más sensible a la magnitud y el financiamiento globales del presupuesto. El efecto de las guerras de desgaste intergubernamentales se reduce si el primer ministro o el ministro de hacienda juega un papel importante en el proceso de elaboración del presupuesto. Los procedimientos que refuerzan la figura del primer ministro son aquéllos que limitan el poder de veto de los ministros encargados de las erogaciones.

La segunda etapa en que puede desarrollarse una guerra de desgaste y en que los intereses especiales pueden poner en peligro la responsabilidad fiscal se presenta durante el proceso de aprobación legislativa del presupuesto. Los procedimientos que limitan el tipo de modificaciones permitidas e imponen una **primera** votación en relación con la magnitud del monto total del gasto y **luego** un debate sobre rubros específicos tienen mayor probabilidad de limitar los déficit.⁴² Al votar primeramente sobre la magnitud global del presupuesto y el equilibrio, se evita el resultado probable de conciliar necesidades conflictivas en materia de gastos con un incremento en los déficit.

Independencia de los bancos centrales

Varios autores han destacado los logros realizados por los bancos centrales en el frente de la inflación.⁴³ La independencia de los bancos centrales también puede imponer la responsabilidad fiscal al limitar el acceso del gobierno al derecho de señoreaje como un impuesto más o menos encubierto. Con un banco central independiente, los déficit deben financiarse mediante obligaciones; esto se traduce en un incremento de la relación deuda-PNB y, posiblemente, en mayores tasas de interés. En otras palabras, el gobierno se enfrenta a una limitación presupuestaria más estricta.

⁴² Los resultados empíricos de Von Hagen (1992) apoyan estos puntos de vista. Sin embargo, para un análisis más teórico, véase Ferejohn y Krehbiel (1987).

⁴³ Por ejemplo, Alesina y Summers (1993), Cukierman, Webb y Neyapti (1992) y Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991).

Reformas electorales

Los sistemas electorales de representación proporcional llevan a la formación de coaliciones y al estancamiento fiscal, que retrasa la estabilización. Los sistemas de representación mayoritaria, al concentrar el poder en un solo partido, evitan la parálisis pero pueden crear una variabilidad excesiva de políticas, ya que el partido en el poder no está sujeto a la moderación de los asociados en una coalición.⁴⁴ Como es habitual en economía, existe un dilema.

¿Qué posición adoptar frente a este dilema? Las publicaciones examinadas en esta ocasión proporcionan respuestas parciales a esta pregunta. Por ejemplo, los países con una distribución muy polarizada de las preferencias (quizá asociada a la distribución del ingreso) quizá necesiten más sistemas electorales de representación proporcional a fin de evitar una variabilidad extrema de las políticas, debido a cambios en gobiernos que tienen posiciones extremas. Por otra parte, en períodos de crisis económica o de transición, los gobiernos de coalición pueden ser un estorbo a la rápida acción normativa tan necesaria.

Es evidente que las leyes electorales no pueden modificarse con mucha frecuencia; de modo que los países deben hacer una opción relativamente permanente respecto de esta solución de compromiso. En general, es poco probable que las opciones que apuntan a los extremos del dilema sean óptimas. En cuanto a los déficit presupuestarios, es probable que un error respecto de una representación proporcional excesiva tenga consecuencias más negativas que el error en sentido contrario. Esto vale especialmente si los sistemas electorales de representación proporcional se acompañan de instituciones presupuestarias poco dispuestas a aplicar la disciplina; por ejemplo, un primer ministro débil en el gabinete o modificaciones ilimitadas en la legislatura.

⁴⁴ Para una formalización interesante de estas ideas, véase Spolaore (1993). Para un análisis de la moderación en materia de políticas en los gobiernos de coalición, véase Alesina y Rosenthal (1995). Véase Tabellini y Alesina (1990) para algunos resultados respecto de la relación entre la distribución de las preferencias de los electores y la variabilidad de las políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, Philippe y Patrick Bolton (1990), "Government debt and the risk of default: a political economic model of the strategic role of debt", Public Debt Management: Theory and Practice, Rudiger Dornbusch y Mario Draghi (comps.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 315-345.
- Alesina, Alberto (1988), "The end of large public debts", High Public Debt: The Italian Experience, Francesco Giavazzi y Luigi Spaventa (comps.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 34-79.
- _____ (1989), "Politics and business cycles in industrial democracies", Economic Policy, N°8, abril, pp. 55-98.
- _____ (1993), "Elections, party structure and the economy", Cambridge, Harvard University.
- Alesina, Alberto y Geoffrey Carliner (comps.) (1991), Politics and Economics in the Eighties, Chicago, University of Chicago Press/National Bureau of Economic Research.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991), "Why are stabilizations delayed", American Economic Review, vol.82, diciembre, pp. 1170-1188.
- Alesina, Alberto y otros (1992), "Political instability and economic growth", NBER Working Paper, N°4173, Cambridge, National Bureau of Economic Research, septiembre.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1995), "Political instability, income distribution and investment", European Economic Review, en prensa.
- Alesina, Alberto y Howard Rosenthal (1991), A Theory of Divided Government, GSIA Working Paper, Pittsburgh, Carnegie-Mellon University.
- _____ (1995), Partisan Politics, Divided Government and the Economy, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto y Lawrence H. Summers (1993), "Central Bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence", Journal of Money, Credit and Banking, vol. 25, pp. 151-162.
- Alesina, Alberto y Guido Tabellini (1989), "External debt, capital flight and political risk", Journal of International Economics, vol. 27, noviembre, pp. 199-220.
- _____ (1990), "A positive theory of fiscal deficits and government debt", Review of Economic Studies, vol. 57, julio, pp. 403-414.

- Alesina, Alberto, Gerald D. Cohen y Nouriel Roubini (1992), "Macroeconomic policy and elections in OECD democracies", Economics and Politics, vol. 4, marzo, pp. 1-30.
- _____ (1993), "Electoral business cycles in industrial democracies", European Journal of Political Economy, vol. 9, marzo, pp. 1-25.
- Alt, James E. y R.C. Lowry (1994), "Divided government and budget deficits: evidence from the States", American Political Science Review, vol. 88, diciembre, pp. 811-828.
- Baron, David P. (1991), "Majoritarian incentive, pork barrel programs, and procedural control", American Journal of Political Science, vol. 35, N°1, pp. 57-90.
- Baron, David P. y John A. Ferejohn, "Bargaining in legislatures", American Political Science Review, vol. 83, N°4, pp. 1181-1206.
- Barro, Robert J. (1974), "Are government bonds net wealth?", Journal of Political Economy, vol. 82, noviembre-diciembre, pp. 1095-1117.
- _____ (1979), "On the determination of the public debt", Journal of Political Economy, vol. 87, octubre, pp. 940-971.
- _____ (1986), "U.S. deficits since World War I", Scandinavian Journal of Economics, vol. 88, N°1, pp. 193-222.
- _____ (1987), Macroeconomics, segunda edición, Nueva York, John Wiley and Sons.
- _____ (1991), "Comments on McCubbins", Politics and Economics in the Eighties, Alberto Alesina y Geoffrey Carliner (comps.), Chicago, University of Chicago Press/National Bureau of Economic Research.
- Barro, Robert J. y Vittorio Grilli (1995), European Macroeconomics, Nueva York, McMillan, en prensa.
- Black, Duncan (1963), The Theory of Committees and Elections, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bliss, Christopher y Barry Nalebuff (1984), "Dragon-slaying and ballroom dancing: the private supply of a public good", Journal of Public Economics, vol. 25, noviembre, pp. 1-12.
- Buchanan, James M. (1960), "La scienza delle finanze: the Italian tradition in fiscal theory", Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press, pp. 145-173.

- Buchanan, James, Charles K. Rowley y Robert D. Tollison (1986), Deficits, Oxford, Basil Blackwell.
- Buchanan, James y Richard E. Wagner (1977), Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, Nueva York, Academic Press.
- Calvert, Randall L. (1985), "Robustness of the multidimensional voting model: candidate motivations, uncertainty, and convergence", American Journal of Political Science, vol. 29, N° 1, pp. 69-95.
- Cukierman, Alex y Allan Meltzer (1989), "A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework", American Economic Review, vol. 79, septiembre, pp. 713-732.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb y Bilin Neyapti (1992), "Measuring the independence of banks and its effect on policy outcomes", The World Bank Economic Review, vol. 6, septiembre, pp. 353-398.
- Downs, Anthony (1957), An Economic Theory of Democracy, Nueva York, Harper y Row.
- Drazen, Alan y Vittorio Grilli (1993), "Benefits of crises for economic reform", American Economic Review, vol. 83, junio, pp. 598-607.
- Emerson, Michael (1988), What Model for Europe?, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Enelow, James M. y Melvin J. Hinich (1974), The Spatial Theory of Voting, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1990), Advances in the Spatial Theory of Voting, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferejohn, John A. (1974), Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation 1947-68, Stanford, California, Stanford University Press.
- Ferejohn, John y K. Krehbiel (1987), "The budget process and the size of the budget", American Journal of Political Science, vol. 31, N°2, pp. 296-320.
- Ferejohn, John., Morris P. Fiorina y R.D. McKelvey (1987), "Sophisticated voting and agenda independence in the distributive politics setting", American Journal of Political Science, vol. 31, N°1, pp. 169-193.

- Fiorina, Morris P. (1988), "The Reagan years: turning to the right or groping toward the middle", The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies, B.Cooper y otros (comps.), Durham, Duke University Press.
- _____ (1990), "An era of divided government", Development in American Politics, Gillian Peele y otros (comps.), Oxford, Oxford University Press, pp. 324-354.
- _____ (1991), "Coalition governments, divided government, and electoral theory", Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 4, pp. 236-249.
- _____ (1992), Divided Government, Nueva York, Macmillan.
- Fiorina, Morris P. y Roger G. Noll (1978), "Voters, bureaucrats and legislators: a rational choice perspective on the growth of bureaucracy", Journal of Public Economics, vol. 9, abril, pp. 239-254.
- Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro y Guido Tabellini (1991), "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", Economic Policy, N°13, octubre, pp. 341-392.
- Hirschman, A. (1985), "Reflections on the Latin American Experience", The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies, Leon N. Lindberg y Charles S. Maier (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Hughes, Gordon y Stephen Smith (1991), "Economic aspects of decentralized government: structure, functions and finance", Economic Policy, N° 13, octubre, pp. 425-459.
- Kennan, J. y R. Wilson (1988), "Strategic bargaining methods and interpretation of strike data", Nueva York, New York University, inédito.
- Laver, M. y Kenneth A. Shepsle (1991), "Divided government: America is not 'exceptional'", Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 4, pp. 250-269.
- Lucas, Robert E., Jr., (1986), "Principles of fiscal and monetary policy", Journal of Monetary Economics, vol. 17, enero, pp. 117-134.
- Lucas, Robert E., Jr. y Nancy L. Stokey (1983), "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital", Journal of Monetary Economics, vol. 12, julio, pp. 55-93.
- McCubbins, M. (1991), "Party governance and US budget deficits: divided government and fiscal stalemate", Politics and Economics in the Eighties, Alberto Alesina y Geoffrey Carliner (comps.), Chicago, Chicago Press, pp. 83-111.

- Milesi-Ferretti, Gian Maria (1995), "Do good or do well? Public debt management in a two-party economy", Economics and Politics, vol.7, marzo.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria y Enrico Spolaore (1991), "Strategic policy: a general framework", Cambridge, Harvard University.
- _____ (1994), "How cynical can an incumbent be? Strategic policy in a model of government spending", Journal of Public Economics, vol. 55, septiembre, pp. 121-140.
- Niskanen, William A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine, Atherton.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1990), Macroeconomic Policy, Credibility, and Politics, Chur, Suiza, Harwood Academic Publishers.
- Persson, Torsten y Lars E.O. Svensson (1989), "Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences", Quarterly Journal of Economics, vol. 104, mayo, pp. 325-345.
- Poterba, James M. (1994), "State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics", Journal of Political Economy, vol. 102, agosto, pp. 799-821.
- Puviani, A. (1903), Teoria della illusione finanziaria, Palermo, Laterza.
- Riley, J.G. (1980), "Strong evolutionary equilibrium and the war of attrition", Journal of Theoretical Biology, vol. 82, febrero, pp. 383-400.
- Roubini, Nouriel y Jeffrey D. Sachs (1989a), "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies", European Economic Review, vol. 33, abril, pp. 903-938.
- _____ (1989b), "Government spending and budget deficits in the industrialized countries", Economic Policy, N°8, abril, pp. 99-132.
- Shepsle, Kenneth A. (1979), "Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models", American Journal of Political Science, vol. 23, N°1, pp. 27-59.
- Shepsle, Kenneth A. y B. Weingast (1981), "Political preferences for the pork barrel: a generalization", American Journal of Political Science, vol. 25, N°1, pp. 96-111.
- Spolaore, Enrico (1993), "Policy making systems and economic efficiency: coalition governments versus majority governments, Bruselas, ECARE, Université Libre de Bruxelles, inédito.

- Tabellini, Guido (1986), "Money, debt and deficits in a dynamic game", Journal of Economics, Dynamics and Control, vol. 10, diciembre, pp. 427-442.
- _____ (1991a), "Comment on Hughes and Smith", Economic Policy, N°13, octubre, p.454-457.
- _____ (1991b), "The politics of intergenerational redistribution", Journal of Political Economy, vol. 99, abril, pp. 335-357.
- Tabellini, Guido y Alberto Alesina (1990), "Voting on the budget deficit", American Economic Review, vol. 80, marzo, pp. 37-49.
- Tanzi, Vito (1994), "The political economy of fiscal deficit reduction", Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance, William Easterly, Carlos Alfredo Rodríguez y Klaus Schmidt-Hebbel (comps.), Nueva York, Oxford University Press/Banco Mundial, pp. 513-524.
- _____ (comp.) (1992), Fiscal Policies in Economies in Transition, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- _____ (1993), Transition to Market: Studies in Fiscal Reform, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Von Hagen, Jürgen (1991), "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", Journal of Public Economics, vol. 44, marzo, pp. 199-210.
- _____ (1992), "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community", Mannheim, University of Mannheim, inédito.
- Wagner, Richard E. (1976), "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", Public Choice, vol. 25, pp. 45-61.
- Weingast, Barry R. y William J. Marshall (1988), "The industrial organization of congress; or why legislatures, like firms, are not organized as markets", Journal of Political Economy, vol. 96, febrero, pp. 132-163.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle y Christopher Johnsen (1981), "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics", Journal of Political Economy, vol. 89, agosto, pp. 642-664.
- Wildavsky, Aaron B. (1986), Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.
- Wittman, Donald (1983), "Candidate motivation: a synthesis of alternative theories", American Political Science Review, vol. 77, N°1, pp. 142-157.

