

## PATRONES DE VOLATILIDAD FISCAL

Las determinantes político institucionales del resultado fiscal en América Latina.

1990-2010<sup>1</sup>

Diego Sebastián Rojas Toro

[diego.rojastor@mail.udp.cl](mailto:diego.rojastor@mail.udp.cl)

Universidad Diego Portales

### Resumen

América Latina se ha caracterizado por ser una región con una notoria volatilidad de su resultado fiscal. La economía ha atribuido la volatilidad, a que la política fiscal de los gobiernos no cuenta con reglas claras que limiten un excesivo gasto, por lo que países con baja volatilidad deberían estar asociados a regímenes fiscales rígidos que limiten la racionalidad de sus actores. Sin embargo, países como Guatemala u Honduras, que no cuentan con regímenes fiscales, tienen una baja volatilidad. En este trabajo abordo la volatilidad del resultado fiscal desde una perspectiva institucionalista, en la que más que obedecer a reglas de responsabilidad, los patrones de volatilidad se explican por factores político-institucionales. Demuestro que la volatilidad se ve explicada por: 1) Los ciclos electorales. 2) los niveles de fragmentación partidaria al interior del congreso. 3) Los niveles de fragmentación del gobierno. 4) El tipo de regla jerárquica en decisión presupuestaria.

**Palabras clave:** Resultado Fiscal – América Latina – Instituciones

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

## **Introducción: La volatilidad fiscal en América Latina, qué es y por qué estudiarla**

“Responsabilidad fiscal: Excusa del ministro de Hacienda para no gastar”  
(Joignant, Díaz y Navia 2011)

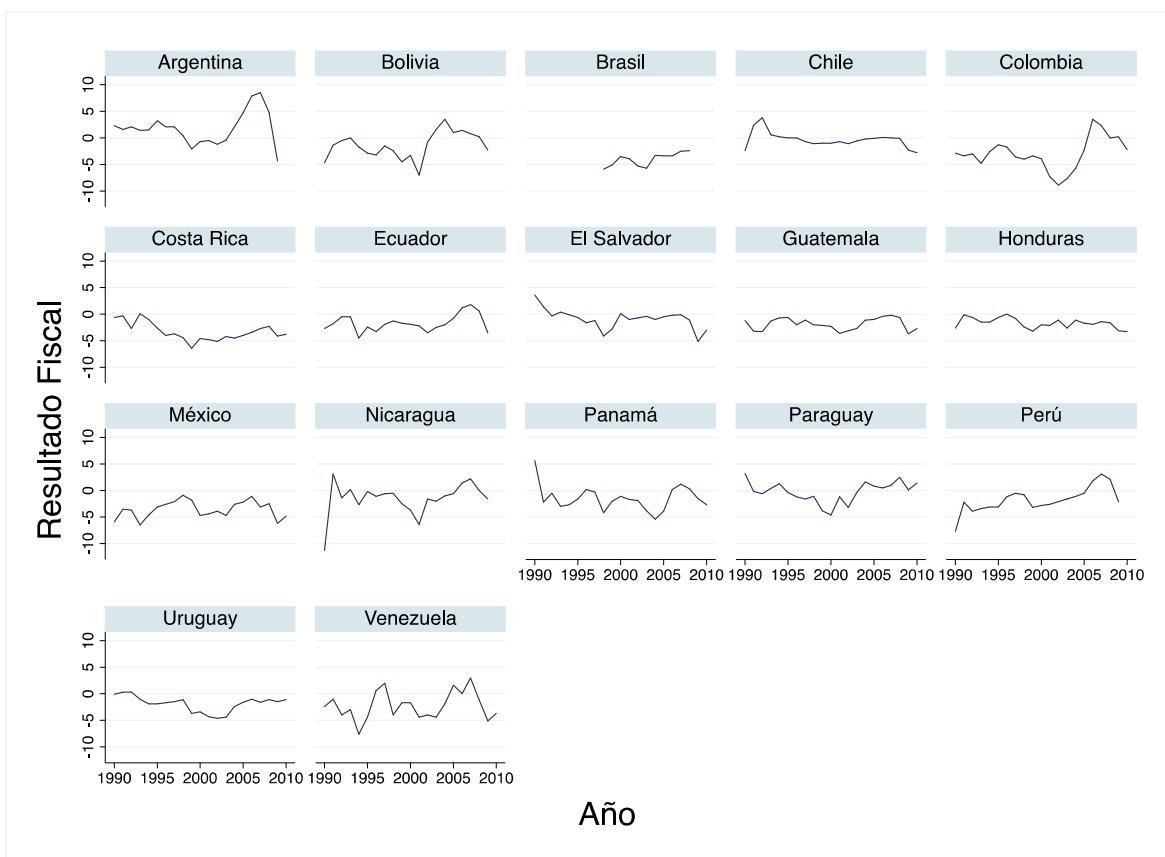
Los resultados fiscales en América Latina se han caracterizado por ser volátiles, inestables y heterogéneos. El gráfico N°1 muestra los distintos patrones para la región, evidenciando países tanto con alta como baja volatilidad del resultado. La teoría económica explica que los resultados fiscales están relacionados con los niveles de ingreso. A mayor volatilidad del ingreso, mayor será la del resultado (Jiménez y Tromben, 2006). Para controlar la volatilidad se ha sugerido que los países cuenten con reglas fiscales que limiten los niveles de gasto, y persiguan una responsabilidad fiscal (Lora y Cárdenas, 2006), con sólidas políticas que se ajusten a los ciclos económicos (Lora y Panizza, 2002; Hallerberg y Scartascini, 2011). Se podría concluir que países con estructuras económicas similares, tengan una volatilidad parecida, como Chile, Costa Rica y Uruguay; sin embargo, países muy distintos a estos, como Guatemala y Honduras, tienen patrones similares.

Mi explicación es que los resultados fiscales, pueden responder a patrones políticos institucionales. A través de modelos estadísticos pretendo identificar qué variables explican el resultado fiscal, y cuál es el tipo de relación que tienen. De esta manera surge mi interés por entender *¿En qué medida los resultados fiscales en América Latina desde 1990 se pueden explicar en función de los factores políticos institucionales?*

La importancia de estudiar la volatilidad del resultado fiscal desde una perspectiva neo-institucionalista, es entender la política fiscal como instrumento para buscar el óptimo social (Besley, 2006); de esta manera se deben comprender cómo las estructuras políticas se relacionan con los resultados. A pesar de que el interés de este trabajo no es buscar qué estructura tiene un mejor resultado social que otra, considero importante comprender esta relación, y observar cómo las instituciones pueden movilizar el resultado fiscal, o bajo qué contextos el resultado tiende a moverse más.

## Gráfico N° 1

Datos panel de la evolución del resultado fiscal por país 1990-2010 en % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial - CEPAL

Si bien existen estudios que han intentado explicar el comportamiento fiscal, a través de determinantes político-institucionales para América Latina (Stein *et al*, 1998; Mejía Acosta y Coppedge, 2001; Amorim Neto y Borsani, 2004), ninguno de estos se ha centrado en la volatilidad fiscal, medida a través de la variación del resultado fiscal (ingreso público menos gasto público), de un país de un año a otro en % del Producto Interno Bruto (PIB). La volatilidad fiscal en América Latina solo se ha abordado desde un punto de vista económico (Bello y Jiménez, 2008), explicando más bien sus características económicas, sin tener en consideración su causalidad o su relación con factores políticos.

Para esta investigación se persiguen los siguientes objetivos. 1) Observar si los ciclos fiscales se ajustan a los ciclos electorales y su relación con la volatilidad electoral. 2) Analizar si la fragmentación del gobierno y los márgenes de mayoría que tengan en el

legislativo, tienen influencia en la volatilidad del resultado fiscal. 3) Examinar si el tipo de regla jerárquica en temáticas presupuestarias, tiene efecto en la volatilidad del resultado fiscal, enfocado en las prerrogativas con las que cuente el Ministro de Hacienda para decidir el presupuesto. Si bien hay que considerar que los resultados fiscales no son explicados en su totalidad por variables institucionales, hay que considerar que este enfoque permite superar el sesgo econométrico (Fanelli *et al*, 2011), con el que se ha estudiado la política fiscal en general.

La principal contribución que pretende este estudio, es mostrar que los resultados fiscales no son netamente explicados por las condiciones macroeconómicas de cada caso. Los contextos institucionales en los que se desarrolle la economía tienen gran influencia en la forma en cómo se hace uso de esta. El gasto, y por ende el resultado, está condicionado por los poderes y lineamientos de los gobiernos. Por otro lado, los regímenes que regulan la política fiscal, se condicionan en gran medida a la situación político-institucional de cada caso. En este sentido lo que interesa no es cómo juegan sus cartas fiscales los gobiernos, sino más bien qué incentivos institucionales son los que hacen jugar las cartas de determinada manera.

En términos teóricos e históricos para América Latina la estabilidad democrática está vinculada a conducir correctamente la economía, evitando el déficit fiscal e inflación (Hagopian y Manwaring, 2005). Los 90's se caracterizaron por el desarrollo de políticas que buscaban controlar las inestables economías de la región, y superar los altos niveles de déficit. Estas políticas se consideraron necesarias por los gobiernos de turno y organismos internacionales, pero generaron un amplio rechazo por parte de la ciudadanía, provocando un generalizado malestar social.

Desde el 2000, América Latina ha pasado por un proceso de cambio que dista mucho de los 90's, caracterizado por profundas reformas pro mercado y crecimiento económico. El surgimiento de la nueva izquierda y la bonanza económica, han caracterizado a la región desde inicio de siglo. El desafío actual de América Latina pasa por saber enfrentar estas nuevas demandas por recursos públicos y mejorar la equidad en la

región, donde la política fiscal cumple un rol fundamental para lograr estos desafíos. De esta manera cabe preguntarse: ¿Cuál es el papel que cumplen las instituciones en la política fiscal? Y, específicamente, ¿qué rol cumplen las instituciones en la volatilidad del resultado fiscal?

### **Tres formas de abordar la política fiscal: Responsabilidad, racionalidad e institucionalidad**

A nivel teórico el comportamiento fiscal ha sido abordado desde los 70's por la economía política (Kramer, 1971; Nordhaus, 1975; Tufte, 1975). Existen tres corrientes que han buscado explicar el comportamiento fiscal. (1) La política fiscal se ajusta en torno a los ciclos económicos y al aumento de los ingresos, por lo que varía en función de los cambios de la macroeconomía. Son necesarias reglas de responsabilidad que permitan ajustar la política a los ciclos económicos. (2) La racionalidad de los actores determina los resultados fiscales. Tanto los políticos, como los electores buscan acceder a recursos públicos, por lo que los ciclos electorales afectan a la política fiscal. (3) El comportamiento fiscal de los países se explica a través de la configuración institucional con la que cuentan, por lo que son las instituciones políticas las que determinan el comportamiento fiscal.

#### *1.- Economía y responsabilidad fiscal*

La teoría económica ha abordado el tema de la política fiscal desde una perspectiva de la responsabilidad. Se ha intentado encontrar respuesta a la persistencia sostenida del déficit presupuestario (Poterba y Von Hagen, 1999), por lo que la discusión económica sobre la política fiscal es más bien de carácter normativo, en el cual las reglas son aplicadas para mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas (Brennan y Buchanan, 1985). En esta perspectiva los regímenes fiscales, y reglas, son necesarios para regular el gasto y evitar prolongados déficits. La función de las normas es controlar el uso racional por parte de los políticos, y resguardar las finanzas públicas ante las crisis provocadas por el ciclo económico.

La política fiscal es vista como un “*recurso común*” (Poterba y Von Hagen, 1999), al cual los distintos grupos de la sociedad buscan acceder. Las reglas fiscales buscan limitar la racionalidad de los actores y transparentar los procesos presupuestarios. Existen tres tipos de reglas y regulaciones, asociados a la política fiscal y al proceso presupuestario (Alesina y Perotti, 1996): 1) Reglas numéricas sobre el balance del presupuesto, que buscan eliminar las distorsiones provocadas por el interés racional de los políticos. 2) Reglas jerárquicas sobre la decisión del presupuesto, vinculada a quien tiene la última palabra y la jerarquía en torno a la decisión del presupuesto. 3) Reglas de transparencia fiscal, que buscan solucionar la “*ilusión fiscal*” (Buchanan y Wagner, 1977), provocada por los policymakers.

Ante los ciclos económicos, lo que se busca es predecir oportunamente los indicadores macroeconómicos, controlar los efectos de nuevas políticas sobre el presupuesto, su uso estratégico y los ajustes fiscales. Estudios empíricos para la Unión Europea (Von Hagen, 2002; Harde, 1994; Von Hagen 2005) y para América Latina (Alesina *et al*, 1999), indican que las reglas que limitan el déficit crean mayor disciplina fiscal, pero aumentan los incentivos para disminuir la transparencia. Por otro lado, las reglas jerárquicas producen mayor disciplina, pero reducen el *check and balance* entre los poderes.

La variación de la política fiscal se asocia al alza de los ingresos. La reciente bonanza fiscal, está directamente relacionada con el aumento en los precios de los recursos naturales no renovables, principalmente el cobre, petróleo y gas, abundantes en la región (Jiménez y Troben, 2006). Ante este escenario económico, los gobiernos han tenido que enfrentar dos dilemas vinculados con el aumento de los ingresos (Jiménez y Troben, 2006; Lora y Cárdenas, 2006): 1) El cómo aprovechar el aumento de precios en términos fiscales. 2) Cómo utilizar estos excedentes fiscales evitando caer en déficit. La dependencia de los países de estos recursos naturales, es peligrosa para el resultado fiscal, debido a que estos productos son inestables en sus precios, lo que hace que la política fiscal en América Latina tenga problemas de solvencia, y una volatilidad ajustada a la incertidumbre (Jiménez y Troben, 2006).

Dentro de los factores económicos que influyen en los niveles de déficit de la política fiscal, debemos sumar el hecho coyuntural de la crisis económicas. Los orígenes de las crisis pueden partir por un mal manejo de la política fiscal (Alesina y Drazen, 1991); de esta manera, la mejor manera de solucionar el problema es tomar acciones respecto al manejo y uso de la política fiscal. En el momento que las crisis golpean, todos los grupos pagan sus costos (Drazen y Grili, 1993), lo que abre una “*ventana de oportunidades*”, para que los gobiernos apliquen reformas fiscales que regulen el gasto público.

Las variables políticas que influyen de mayor manera en la posibilidad de la reforma fiscal, son los sistemas electorales que tiendan a cultivar un voto personalista (Hallerberg y Scartascini 2011). Contrario a las reformas neoliberales, para América Latina, la importancia de partidos fuertes para una reforma, no es significativa. Esto sucede por el hecho de que una reforma fiscal tendría mayor rentabilidad para un actor en particular, que para un gran conglomerado.

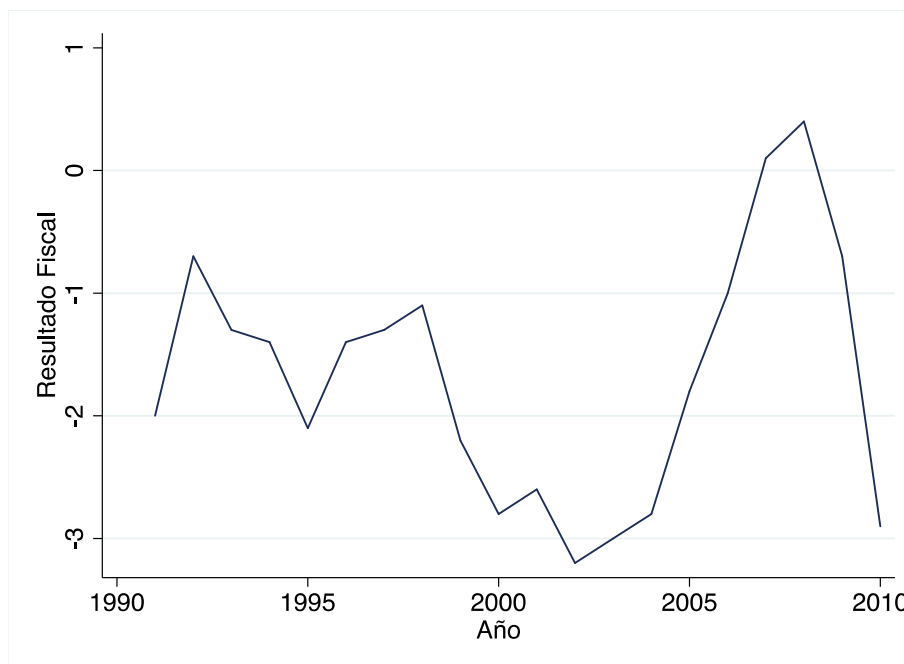
Las crisis también pueden responder a la orientación ideológica de quienes deciden las políticas. Se podría esperar que partidos de derecha generen políticas que persigan menores gastos y mayor desregulación, mientras que los partidos de izquierda persigan políticas que impliquen el aumento del gasto y mayor regulación de los mercados. Las crisis tenderían a ajustarse a un ciclo económico-partidista, en donde la excesiva desregulación genera prolongadas crisis financieras provocadas por las políticas pro mercado (Broz, 2013). El electorado tendería virar a la izquierda en búsqueda de gobiernos que regulen la economía y socaven los efectos de la crisis.

A pesar de lo inestable que puede ser el escenario económico ante el aumento de los precios, América Latina ha dado muestras de una fortaleza fiscal desde el 2002 (Lora y Cárdenas, 2006). El gráfico N° 2 muestra la evolución del resultado fiscal para América Latina desde 1990, con un explosivo aumento de buenos resultados desde el 2002. Esta reciente fortaleza discrepa con un escenario político que incentiva el déficit (Lora y Cárdenas, 2006), con que la política fiscal tiende a adecuarse a los ciclos electorales, provocando recurrentes crisis cada cuatro o seis años (Lora y Panizza, 2002; Lora y

Cárdenas, 2006). Una sólida política fiscal es producto de la adopción de reglas claras, otorgando mayor control del gasto a los gobiernos ante un escenario de bonanza (Jiménez y Tromben, 2006; Hallerberg y Scartascini, 2011).

### Gráfico N° 2

*Evolución del resultado fiscal por año en % del PIB 1990-2010 América Latina*



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL-Banco Mundial

Ante la incertidumbre económica, distintos gobiernos han adoptado regímenes y reglas fiscales con el fin de solucionar los problemas mencionados (Filc y Scastascini, 2011). La tabla N°1 resume los distintos tipos de regímenes y reglas existentes en América Latina, además se exponen las reglas jerárquicas y de transparencia.



**Tabla N° 1 Regímenes fiscales para América Latina**

<i>Pais</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Tipo</i>	<i>Reglas Fiscales</i>	<i>Reglas Jerárquicas</i>	<i>Reglas de Transparencia</i>
<i>Argentina</i>	Federal y sub nacional	En base a crecimiento nominal primario del PIB	Límite de gasto, deuda y déficit	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Ley de transparencia fiscal vigente
<i>Bolivia*</i>	--	--	Límite de del déficit	Sin restricciones al legislativo. El Ministro de Hacienda no tiene la última palabra	Cuenta única de fondos. Sin regla de transparencia
<i>Brasil</i>	Federal y sub nacional	Equilibrio corriente	Límite de gasto y deuda	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Ley de transparencia fiscal vigente
<i>Colombia</i>	Sub nacional	Equilibrio corriente	Límites al déficit y la deuda	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Ley de transparencia fiscal vigente
<i>Chile</i>	Central	Balance estructural al 1 % del PIB	Límite al gasto, déficit y deuda	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Distintas cuentas para los fondos. Ley de transparencia fiscal vigente
<i>Costa Rica*</i>	Sub nacional	--	--	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Sin ley de transparencia
<i>Ecuador</i>	Federal y Sub nacional	Restricción al gasto real da no mas del 3,5 %	Límite al gasto, déficit y deuda	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Ley de transparencia fiscal vigente
<i>El Salvador*</i>	--	--	Límite al gasto	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Sin ley de transparencia
<i>Guatemala*</i>	--	--	--	Sin restricciones al legislativo. El Ministro de Hacienda no tiene la última palabra	Distintas cuentas para los fondos. Sin ley de transparencia
<i>Honduras*</i>	--	--	Límite a la deuda	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda no tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Sin ley de transparencia
<i>México</i>	Federal y sub nacional	Equilibrio corriente.	Límite al gasto, déficit y deuda	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Distintas cuentas para los fondos. Ley de transparencia vigente
<i>Nicaragua*</i>	--	--	--	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Sin ley de transparencia
<i>Panamá</i>	Central	Régimen transitorio de endeudamiento público	Límite de deuda y déficit	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda no tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos y ley de transparencia fiscal vigente
<i>Paraguay*</i>	--	--	Límite de deuda y déficit	Sin restricciones al legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Sin ley de transparencia
<i>Uruguay*</i>	--	--	Límite de gasto y déficit	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Cuenta única de los fondos. Sin ley de transparencia
<i>Venezuela</i>	Nacional	Equilibrio Corriente	Límite del gasto y déficit	Restricciones al poder legislativo. El Ministro de Hacienda tiene la última palabra	Distintas cuentas para los fondos. Sin Ley de transparencia

\* Sin régimen fiscal

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Lora y Cárdenas (2006), Jiménez y Tromben (2006) y Fainboim (2012)

## *2.- Political business cycle; políticos y votantes racionales*

La política fiscal puede ajustarse a los ciclos electorales (Nordhauss, 1975). Los políticos intentan manejar la economía en años electorales, para poder mantenerse en el cargo, intentando influir en las cifras macroeconómicas que le interesan a la gente: el empleo y la inflación. El modelo opera bajo la información incompleta de los electores, los que solo ven los efectos inmediatos del gasto público. Al corto plazo, los electores tenderán a ver que hay empleo y los productos no se encarecen, por lo que confiarán que los políticos cumplen con su trabajo; sin embargo, con el tiempo, los efectos del excesivo gasto público por parte de los políticos, se muestran en el déficit fiscal y los recortes del gasto social. Post elección, los políticos se preparan a estabilizar la economía con miras a la próxima elección, condicionando la política fiscal a los ciclos electorales (Kramer, 1971; Tufte, 1975). Los mayores niveles de gasto deben mostrarse próximos a la elección, mientras que las medidas que profundicen la recaudación, deberían darse entre las elecciones.

La orientación ideológica de los gobiernos determina el manejo de la inflación y el desempleo (Hibbs, 1977). Por una parte los gobiernos de centro derecha mostrarán un mayor desempleo pero baja inflación, mientras que los gobiernos de izquierda mostrarán un menor desempleo y mayor inflación. A lo anterior, se deben sumar los intereses subjetivos de las clases dominantes, por lo que los partidos no solo deben satisfacer sus intereses económicos personales, sino que los intereses colectivos de las clases que representan. Se debe considerar que los votantes cuentan con racionalidad, además de la información sobre política fiscal (Alesina y Perroti, 1996; Drazen, 2000; Franzese (2002). Los votantes no solo pueden evaluar el desempeño de los políticos en el manejo de la política fiscal (Hibbs, 1982), sino que también exigir y demandar recursos a sus representantes (Alesina, 1988).

Los niveles de gasto público tienden a aumentar antes de la elección (Perssons y Tabellini, 1991), por lo que los distintos niveles de competencia electoral afectan el manejo presupuestario. Mayores niveles de competencia generarían que los incumbentes busquen distribuir mayores recursos públicos a sus electores, de esta manera inclinarían la elección a

su favor. Los mayores niveles de gasto deberían ocurrir en las situaciones en las que los políticos tengan menos posibilidades de ser reelectos, debido a que buscan extremar recursos a su favor; caso contrario ocurre en situaciones en que la reelección es segura, por lo que se mostrarán más responsables en término de gasto público, con el fin de que sus electores no los castiguen por un mal manejo económico, lo que genera un equilibrio en los ciclos presupuestarios (Shi y Svenssons, 2002).

La política fiscal puede ser utilizada de manera racional por parte de los partidos, que utilizan y adecuan su funcionamiento en torno a los ciclos electorales o a su función que desempeñen (gobierno-oposición), manejándola de acuerdo a sus intereses en conjunto (Alt, 1985; Alesina y Rosenthal, 1995; Alvares *et al*, 1991). El manejo de la economía se transforma en una herramienta estratégica que le permite a los partidos conseguir sus objetivos; de esta manera, el contexto en que se encuentren los partidos determinará las distintas decisiones que adopten en términos de política fiscal (Alesina y Rosenthal (1995).

La volatilidad electoral genera incentivos, para que los políticos utilicen racionalmente el espacio fiscal. Los altos niveles de volatilidad electoral generan mayores niveles de gasto, vinculados a recuperar el apoyo electoral perdido (Heller, 2005; Nooruddin y Chhiber, 2007), buscando estimular a aquellos votantes de corto plazo (Remmer, 1991). La relación entre los niveles de gasto y la volatilidad, tenderá a ajustarse a los ciclos electorales; de este modo, mientras mayores sean las pérdidas en votos de un partido de una elección a otra, mayor será el gasto que intentarán hacer los políticos.

### *3.- Instituciones y la política fiscal*

La relación entre las instituciones y la economía ha sido un problema recurrente, tanto para la economía como para politología. Esta temática está inserta en el horizonte entre ambas disciplinas, en donde la pregunta recurrente es si las instituciones políticas pueden determinar a la economía (Perssons, 2002). Respecto de la relación entre la política fiscal y las instituciones, se puede vincular a la relación entre los sistemas de partidos; a la

regla electoral y su relación con el gasto público, y por último, a la relación entre la organización territorial y la política fiscal.

Existen diferencias entre los efectos de sistemas mayoritarios y proporcionales, sobre la política fiscal (Perssons y Tabellini, 2003; 2005). Los sistemas mayoritarios tienden a reducir los niveles de gasto cercano a la elección, mientras que los sistemas proporcionales tienden a realizar recortes de impuestos. Para América Latina, los sistemas más proporcionales, con un mayor número de magnitud de distrito, muestran un mayor nivel de déficit fiscal (Stein *et al*, 1998), además de tender a ajustar su política fiscal de manera más pro cíclica, en función de los ciclos electorales.

La fórmula electoral y los distritos son clave para entender cómo se conforma el gobierno, y se redistribuyen las políticas (Perssons y Tabellini, 2007). Los distritos uninominales con gran pluralidad de votantes, tenderán a generar políticas específicas para sectores geográficos específicos; por otro lado, distritos plurinominales con voto proporcional, generarán mayores beneficios universales. Sobre la competencia en los distritos, la característica más importante es la magnitud del distrito (Carey y Shugart, 1995). A mayor cantidad de puestos a repartir, mayores serán los incentivos para cultivar un voto personalista, y conquistar a los electores a través de políticas *pork*.

La competencia interna dentro de las coaliciones de gobierno en los sistemas mayoritarios, tiende a aumentar el gasto público antes de una elección (Perssons *et al*, 2007), principalmente motivado por fines de reelección y la alta competencia que existe entre los partidos. A mayor nivel de competencia el gasto aumenta, por el deseo de conseguir el apoyo electoral de los *swing voters* para ganar la elección (Chang, 2008). Las reglas proporcionales tienden a fragmentar más a los sistemas de partidos, condicionados por la homogeneidad o heterogeneidad de los distritos en los que se compite (Perssons *et al*, 2007), lo que crea los incentivos para aumentar el gasto público. El impacto de la regla electoral en el gasto público es indirecto, condicionado por la composición de electores que existan, y la capacidad de que todos puedan recibir beneficios electorales.

La política fiscal también tenderá a variar en función del rol de los candidatos incumbentes, y su influencia en la composición del presupuesto en año electoral, con el fin de conseguir recursos para sus distritos a cambio de apoyo (Drazen y Eslava, 2008). Respecto a la competencia, los distritos con representación proporcional con escasa competencia, tenderán a buscar apoyo de grandes coaliciones de la población (Persson y Tabellini, 2007), por lo que entregarán bienes públicos de carácter universal. Caso contrario, en distritos uninominales con alta competencia, por lo general entregarán beneficios focalizados, vinculados al interés de los partidos por ganar en distritos que puedan ser un pivote, o tengan mayor importancia. Se puede concluir que los sistemas proporcionales tenderán a gastar más en bienestar, que los mayoritarios.

Por lo general, las sociedades que cuentan con variados grupos de interés que buscan acceder a los recursos, tienden a gastar más, por lo que los déficits de presupuestos están vinculados a problemas de recursos comunes (Hallerberg y Marier, 2004), donde es difícil determinar quiénes reciben beneficios y quiénes no, y como evalúan esto los votantes. Existen dos tipos de electores: los que reciben de buena manera el gasto público y dan su voto; y los que privilegian el mayor control del déficit, por lo que castigan con el voto a quienes gastan en demasía, condicionando la racionalidad de los votantes en función de sus intereses personales.

La fragmentación del sistema de partidos, tiene influencia en cómo se conforma el gobierno y en los niveles de gasto (Persson y Tabellini, 2004). Principalmente por los efectos de los sistemas multipartidistas en el tamaño del gobierno, la composición y los niveles de gasto (Perotti y Kontopoulos, 1998; Scartascini y Crain, 2002). Los altos niveles de números efectivos de partidos (NEP), están relacionados con la composición de los gobiernos: a más partidos, mayores tenderán a ser los niveles de transferencias de políticas. En países parlamentaristas, los sistemas multipartidistas muestran un nivel mayor de gasto público (Scartascini y Crain, 2002).

Mejia-Acosta y Coppedge (2001), testean para América Latina las determinantes políticas de la disciplina fiscal, principalmente el tamaño del partido del presidente. Respecto del gasto público, explican que las determinantes políticas que incentivan el gasto son poco claras, y las instituciones presupuestarias no tienen un claro impacto en el gasto y déficit. Se argumenta que el mecanismo causal es mucho más complejo. Si bien el tamaño del partido del presidente, los niveles de polarización ideológica, y la posición ideológica del presidente, en teoría deberían afectar el gasto público y resultado fiscal, el análisis muestra que estas variables son poco contundentes, por lo que la explicación debe corresponder a la compleja interacción de otras instituciones. Amorin Neto y Borsani (2004), muestran que los gobiernos con gabinetes más estables tienden a disminuir el gasto público; a mayor disciplina, menor serán los niveles de gasto. Al contrario de Mejia – Acosta y Coppedge, Amorin Neto y Borsani explican que lo importante no es solo la ideología de los gobiernos, sino que sus preferencias y las distintas ideologías dentro del gabinete.

Respecto de la relación entre la política fiscal y la organización territorial, el debate se ha centrado en los efectos asociados a la eficiencia del gasto (Panizza, 1999). Se espera que sociedades más centralizadas, permitan una correcta división de la función de los poderes. De esta manera, existe un mayor control promoviendo una óptima utilización del gasto. Por otro lado, los procesos de descentralización tienden a disminuir los costos de organizarse, lo que tiende a aumentar, a su vez, la competencia entre los distintos niveles organizacionales por recursos. Los altos niveles de fragmentación étnica, gran tamaño de los países y altos ingresos per cápita, tienen una relación inversa con los procesos de centralización fiscal, por lo que buscarían procesos de descentralización.

Para la descentralización y el resultado fiscal, se deben examinar los efectos de las instituciones políticas en el manejo fiscal de las unidades sub nacionales, principalmente vinculados a los grados de descentralización fiscal que tengan, como la capacidad de recolectar impuestos y realizar gastos (Rodden, 2002). El resultado fiscal del gobierno central tiende a caer en déficit, cuando las unidades territoriales tienen mayores capacidades de generar impuestos y acceder a créditos; se produce así, un peligro del

federalismo fiscal, en donde las unidades territoriales se endeudan, y quienes asumen las responsabilidades de cubrir esos gastos, son los gobiernos centrales, aumentando los niveles de déficit (Rodden, 2010).

Para De Mello (2000), la relación entre la descentralización y la política fiscal pasa por el cómo se realicen los procesos de descentralización. Existen mayores diferencias en los procesos de países desarrollados respecto de países en vías de desarrollo. Muchos de los países realizan procesos de descentralización de forma apresurada, por lo que la forma en que se lleva el proceso es determinante. Los niveles de volatilidad del resultado podrían estar relacionados con el desarrollo del proceso; en esta lógica Falletti (2005), expone que la secuencia en que se realiza la descentralización (fiscal, administrativa y política), es determinante para entender los resultados y su variación en el tiempo.

Contrario a lo abordado por la literatura, tanto para otras regiones como para América Latina, considero que si bien es importante observar cómo, cada variable influye en la política fiscal en general, el análisis debe mostrar cómo estos juegos de variables se conjugan en una compleja interacción institucional. La explicación de los resultados fiscales, no pasa solo por entender el funcionamiento de cada juego de variables o su poder explicativo en solitario, el análisis debe centrarse en la heterogénea realidad institucional con la que cuenta América Latina. De esta forma busco superar los análisis realizados y encauzar la discusión hacia los tipos de gobiernos, más que a la totalidad en general

### **Las determinantes político-institucionales del resultado fiscal**

Este capítulo se centra en un análisis sobre las determinantes institucionales del resultado fiscal. Se busca testear las hipótesis planteadas en el capítulo anterior. Se realizó una regresión por pasos sucesivos, con el fin de identificar que variables tenían significancia en su relación con los resultados fiscales. Se introdujeron todas las variables consideradas en nuestras hipótesis, de las cuales se ajustaron al modelo el gasto público, crecimiento del PIB, ciclos electorales, margen de mayoría, poder del ministro de hacienda y fragmentación del gobierno. No ingreso al modelo la variable volatilidad electoral.

Para evaluar el impacto que tienen las variables seleccionadas en el resultado fiscal se analizaron los datos en forma de panel. En la tabla N° 3 se presenta un modelo de regresión panel *time series-crosssection*, el cual busca mostrar el impacto de las variables explicativas sobre la variable a explicar. Se optó por utilizar un modelo de efectos fijos (FGSL), dada las características de los paneles y los datos, con el fin de entregar estimaciones para cada variable. Para los paneles se modeló la heteroscedasticidad para cada grupo, como también los errores de auto correlación. Las post estimaciones de los análisis mostraron que no existen problemas de endogeneidad para los modelos, como tampoco problemas en las estimaciones al ir introduciendo variables.

**Tabla N°3 Modelos de regresión Times Series-Cross Section. La variable dependiente es el resultado fiscal**

<b>Variabes Económicas</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>
Gasto Público	-.093*** (.020)	-.091*** (.020)	-.095*** (.020)
Crecimiento (PIB)	.239*** (.033)	.250*** (.032)	.257*** (.033)
<b>Variabes Político Institucionales</b>			
Ciclos Electorales (PoliticalBussinesCycle)	--	.353*** (.083)	.298*** (.084)
Margen de Mayoría	--	--	1.178 (.764)
Poder Ministro de Hacienda (dummy)	--	--	1.465*** (.272)
Gobierno Fragmentado	--	--	-1.173** (.461)
Constante	-1.868*** (.542)	-1.348** (.498)	-2.605*** (.639)
Wald	8.74	99.76	129.95
Prob> chi2	0.000	0.006	0.0000
Log Like	-749.2958	-740.5327	-669.4418

Nivel de Significancia: \*\*\*p<0,01 \*\*P<0,05 \*P<0,10 Fuente: Elaboración Propia en base a dato Keefer, 2012 y cálculos propios



Los modelos por pasos sucesivos cuentan con una dirección positiva. A medida que se introducen variables los modelos ganan explicación (Log-Like). Los modelos dan muestra de la relación entre las variables de control (económicas) y las variables predictivas (político-institucionales). En primer lugar, se verifica el comportamiento predicho por la macroeconomía. Para la variable gasto público, el coeficiente se muestra negativo, por lo que en países en los que aumenta el gasto, el resultado fiscal tenderá a bajar. Se podría esperar que en países con un gasto público fijo o con poca variación en el tiempo, se presenten patrones de volatilidad más estables. En relación al crecimiento, las variables se comportan acorde a lo esperado. Al aumentar el crecimiento el resultado fiscal, tendería a aumentar y viceversa, por lo que países con crecimientos constantes en el tiempo, presentarán patrones de volatilidad más constante.

Respecto a las variables político-institucionales, las que mejor se ajustan a los modelos son los ciclos electorales, el margen de mayoría, el poder del ministro de Hacienda y la fragmentación del gobierno. Coherente con la teoría, los ciclos electorales se ajustan de manera directa con los resultados fiscales: a medida que aumenta el tiempo para la próxima elección, los resultados tienden a ser mayores. Si bien este supuesto puede relativizarse, ya que lo interesante es ver el comportamiento de cada país en particular, para verificar cuáles o no, se ajustan a este supuesto de mejor manera. Los ciclos electorales también pueden ajustarse al resultado fiscal según la amplitud que tengan; de esta manera, ciclos electorales más largos podrían presentar resultados fiscales menos volátiles; caso contrario, ciclos cortos podrían evidenciar cambios significativos en el resultado fiscal.

Los márgenes de mayoría también se ajustan a la teoría. Si bien consideré otros indicadores para intentar medir la competencia legislativa del gobierno<sup>2</sup>, este es el que mejor se ajusta. Al evaluar los casos por separado podría tener mayor significancia en unos países que en otros, como también otros índices podrían ajustarse de mejor manera en un país en particular. Ante esto, no es de extrañarse que, si bien se ajusta a los modelos, no es significativo en ningún nivel en los datos panel. Lo importante es rescatar la significancia que tiene con la teoría. Mientras más amplio sea el margen de mayoría con el que cuente el

---

<sup>22</sup>Número Efectivo de Partidos Parlamentarios

ejecutivo, mayor serán los resultados fiscales, ya que no necesitarán emplear políticas pork, que distorsionan los resultados de gasto, con el fin de conseguir apoyo parlamentario.

Ante esta evidencia se debe aclarar que los márgenes de mayoría podrían solo ser significativos ante los niveles de fragmentación de los partidos. En sistemas multipartidistas como el latinoamericano, las coaliciones tanto de gobierno como de oposición tienden a ser frágiles e inestables, por lo que no se puede suponer que los márgenes de mayoría serán estables en el tiempo. Desde este punto de vista, el indicador utilizado puede reflejar de mejor manera la relación entre los contingentes legislativos y los resultados fiscales; sin embargo, considero que es necesario revisar a nivel país, ya que este podría perder o ganar significancia, según los niveles de fragmentación partidaria.

Un reflejo de la discusión anterior, es que los modelos se ajusten a la fragmentación del gobierno. Los gobiernos muy fragmentados pueden tener problemas de gobernabilidad, sobre todo en países multipartidistas, en los que las diferencias ideológicas pueden obstruir las políticas de gobierno. Bajo este supuesto, se podría esperar que gobiernos más fragmentados presenten resultados fiscales negativos, lo que se condice con la relación expuesta por el modelo. Sin embargo, este supuesto podría ser válido solo para países en los que se conformen coaliciones electorales, por sobre coaliciones de gobierno. Por lo general, las coaliciones electorales tienden a difuminarse concluido el proceso, generando problemas de gobiernos minoritarios. Sistemas de gobierno con partidos minoritario, se ven forzados a armar coaliciones legislativas, por lo que las políticas pork serían muy útiles para conformar alianzas legislativas, pudiendo distorsionar el espacio fiscal.

Los sistemas latinoamericanos se han caracterizado por contar con presidencialismos fuertes; de esta manera parece lógico que el modelo se ajuste al poder con el que cuenta el ministro de Hacienda. En temáticas de presupuesto, quienes tienen la última palabra pueden ser el legislativo o el ministro de Hacienda. Limitar el número de actores que toman decisión sobre el presupuesto, tiene por objetivo impedir aumentar los gastos, sobre todo ante políticos racionales que buscan obtener recursos públicos. En sistemas hiperpresidencialistas, la opción de distribuir políticas por parte de los legisladores, pasa

por la capacidad de acceder a los recursos públicos, sobre todo si el gobierno cuenta con iniciativas exclusivas en legislación.

Si la regla favorece en la última decisión al poder legislativo los resultados fiscales tenderían a distorsionarse; sin embargo, esto puede variar en cada caso, principalmente por la dificultad que se tenga para aprobar el presupuesto, o los amplios márgenes de mayoría que se necesiten, o la existencia de amplias potestades de ley. En el caso de que el ejecutivo tenga la última palabra es muy difícil que los legisladores realicen cambios sustanciales al presupuesto, por lo que los resultados tenderían a ser más estables, o a relacionarse más con ciclos económicos que políticos. El análisis confirma esta relación, ya que si es el ejecutivo quien cuenta con la última palabra los resultados fiscales tenderán a ser mayores.

### **Discusión: Tipos de gobierno y volatilidad fiscal en América Latina**

Los gobiernos en América Latina se han caracterizado por ser conformados por presidentes fuertes en contextos de alta fragmentación partidaria (Lanzaro, 2001). Bajo este contexto no se puede obviar el impacto que pueden tener los tipos de gobierno en los resultados fiscales. Si bien he mostrado que las instituciones tienen un impacto en los resultados fiscales, mi hipótesis es que gran parte de esta relación está condicionada por la fuerza y fragmentación de los gobiernos.

Mi argumento es que la distinta configuración entre gobiernos fuertes y fragmentación partidaria, tendría efecto en la significancia de las variables que influyen en el resultado fiscal. Para comprobar lo anterior se optó por medir tanto la fortaleza como la fragmentación de los gobiernos, de la siguiente manera. En primer lugar, la fuerza del gobierno se medirá a través del índice Herfindal de competencia (Keefe, 2010), el cual es utilizado principalmente para medir competencia en los mercados. En su concepción económica, el índice indica que mientras más alto sea este, más monopólicos serán los mercados; por ende menos competitivos; caso contrario, mientras más bajo sea, mejor distribuido estará el mercado y por ende será más competitivo. Para su uso en la competencia de los gobiernos, invertiré el índice; de esta manera, mientras más alto sea el

poder, estará concentrado en menos cantidad de partidos y, por ende, más competitivos; mientras más bajo, más partidos compartirán el poder y por ende serán menos competitivos. El supuesto en el que me baso, es que a menor cantidad de actores en el gobierno, menor tenderán a ser las diferencias entre estos, por lo que será menos costoso mantener las lealtades, a diferencia de mayor cantidad de actores, donde las diferencias podrían tender a ser mayores.

Para el caso de la fragmentación, me basaré en el índice de fragmentación de gobierno (Keefe, 2010), medida la probabilidad de seleccionar dos representantes del gobierno, y que estos sean de distintos partidos; de esta manera, a mayor probabilidad mayor fragmentación existirá en el gobierno. Vinculado al argumento de la fuerza, a mayor fragmentación, mayor serán los costos de mantener las lealtades en el gobierno. Mientras más prolongada sea la fragmentación en el tiempo, los resultados fiscales tenderán a ser menos volátiles; caso contrario, a mayor variación de esta, los resultados tenderán a ser más volátiles, vinculado a la intención de mantener o recuperar las lealtades.

La siguiente figura resume los cuatro escenarios posibles en términos de combinación fuerza de gobierno/fragmentación. Lo importante es comprender la relación que ocurre con la fragmentación, debido que no es lo mismo un gobierno fuerte donde la fragmentación es alta, que un gobierno fuerte con baja fragmentación. Gobiernos débiles con una baja fragmentación, podrían ser menos significantes hacia el resultado fiscal, principalmente, porque son menos los partidos de gobiernos a los cuales intentar garantizar la lealtad. El mayor condicionante para las cuatro combinaciones, es el margen de mayoría con el que cuenten los gobiernos. Gobiernos fuertes con baja fragmentación podrían afectar más al resultado fiscal, si los márgenes de mayoría son muy bajos; mientras que márgenes de mayoría más amplios, tenderían a compensar a gobiernos más débiles o fragmentados.

**Figura N°1: Ejes de combinación según Competencia Gobiernos y Fragmentación Partidaria**

C O M P E T I T I V I D A D	(I) Gobiernos competitivos Baja fragmentación	(II) Gobiernos Competitivos Alta fragmentación
	(IV) Gobiernos no Competitivos Baja Fragmentación	(III) Gobiernos no Competitivos Alta Fragmentación
	FRAGMENTACIÓN	

Fuente: Elaboración Propia

La tabla N°5<sup>3</sup> entrega las combinaciones entre tipos de gobierno y niveles de fragmentación por país y año. Por un lado, se puede evidenciar países con un largo ciclo de una o dos combinaciones, como son el caso de Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay. Por otro lado, países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, se muestran más cambiantes en términos de combinatoria. Sobre las combinatorias, el patrón más repetido es de alta competencia con baja fragmentación (206 observaciones), seguido por baja competencia con alta fragmentación (53 observaciones), alta competencia alta fragmentación (46 observaciones) y baja competencia baja fragmentación (11 observaciones). Cabe aclarar que la medición de la fuerza del gobierno tiene relación con el cómo se distribuyen los partidos de gobierno.

En base a esta clasificación se corrieron modelos de regresión simple para cada uno de los cuadrantes. La variable dependiente es el resultado fiscal. Como variables de control se consideraron el Gasto Público y el Crecimiento del PIB. Se introdujeron las variables

<sup>3</sup> Ver Anexo Tabla N° 5

abordadas en el análisis inicial, a estos agregué la variable Actores de Veto, con el fin de comprobar el efecto que tuvieron estos en los resultados fiscales. Para la medición de los actores de veto, se utilizó el índice *Political Constraint* (Hanisz, 2010), que considera la posibilidad de cambio en función del número de actores de veto. Como hipótesis, considero que a mayor número de actores de veto, menores serán los incentivos por ganar o mantener las lealtades, por lo que los resultados fiscales tenderán a ser positivos. La justificación radica en que los distintos contextos de competencia y fragmentación pueden condicionar los distintos poderes con los que cuentan los políticos en temáticas de gasto, de esta manera, la cantidad de frenos institucionales con los que se encuentren son un factor relevante para comprender la capacidad institucional con la que cuentan los actores para movilizar recursos y alterar el resultado fiscal

**Tabla 6: Regresión simple con errores robustos para las distintas combinatorias competitividad/fragmentación. La variable dependiente es Resultado Fiscal**

Modelo	Alta Competitividad/Baja Fragmentación	Alta Competitividad/Alta Fragmentación	Baja Competitividad/Alta Fragmentación
Gasto Público % PIB	-.071** (.032)	-.229* (.024)	-.093** (.040)
Crecimiento % PIB	.229*** (.040)	.282*** (.062)	.306*** (.076)
Ciclos Electorales	.193* (.112)	.505*** (.119)	.214 (.180)
Margen de mayoría	2.129* (1.065)	1.203 (1.250)	-.170** (1.500)
Poder Ministro de Hacienda	1.451*** (.358)	1.836* (.508)	.549 (.472)
Actores de veto	.385 (.776)	9.229** (.986)	3.287*** (1.488)
Constante	-3.339*** (.870)	-4.087** (1.245)	-3.969*** (1.395)
Prob> F	0.000	0.000	0.000
R <sub>2</sub>	0.2077	0.5394	0.5270

Nivel de Significancia: \*\*\*p<0,01 \*\*P<0,05 \*P<0,10

Fuente: Elaboración propia

Los modelos de regresión lineal fueron aplicados a tres combinatorias competencia de gobierno/fragmentación, se omitió del análisis el modelo baja competencia/baja fragmentación por contar con pocos casos concentrados en países y tiempos puntuales,

estos deberían considerarse en un análisis puntual con métodos que puedan profundizar en aquellos casos. Se puede evidenciar que las variables institucionales se relacionan de distinta manera, según sea la combinatoria. Para el modelo I (Gobiernos competitivos/Baja fragmentación), los ciclos electorales y el poder del ministro de Hacienda tienen una significancia estadística; sin embargo, sumado a variables económicas el modelo solo tiene un  $R_2$  de 0,2, lo cual puede ser muy bajo.

Acorde con análisis anteriores, a medida que aumente el crecimiento, el resultado fiscal aumentará, por lo que a crecimiento estático, los resultados serían menos volátiles. El gasto tiene un efecto negativo para los resultados; a medida que el gasto aumenta, el resultado disminuye. A mayor variación del gasto, los resultados fiscales tenderán a variar más. Para los ciclos electorales, los resultados tenderán a aumentar antes de la elección y a disminuir después de esta, por lo que en ciclos electorales más largos, el resultado tenderá a ser más estable. El poder del ministro de Hacienda también tiene un efecto positivo. En el contexto de gobiernos fuertes, pero muy fragmentados, el poder del ministro de Hacienda es importante para limitar los gastos destinados a mantener las lealtades del gobierno; en este sentido, y a pesar de tener efectos marginales, el margen de mayoría tendría una gran importancia. Mientras más alto es el margen de mayoría, menor serán los incentivos para gastar, ya que no es necesario mantener o comprar lealtades parlamentarias; de esta manera, el rol del ministro de Hacienda es fundamental, ya que cumple la función de controlador del gasto.

Para el modelo II (Alta competencia / Alta fragmentación), el poder del ministro de Hacienda tiende a perder significancia, principalmente vinculado a la fragmentación del gobierno. A mayor cantidad de actores dentro del gobierno demandando recursos, el poder del ministro de Hacienda tendería a verse limitado, aumentando el poder de conseguir recursos por parte de los partidos de gobierno. Por otro lado, los ciclos electorales aumentan en significancia; de esta manera, se espera que se tienda a gastar más antes de la elección, con el fin de mantener el fragmentado apoyo del gobierno. Otro efecto asociado a las características del gobierno, y la pérdida de significancia del poder del ministro de

Hacienda, es la importancia que cobran los actores de veto, los cuales limitarían los niveles de gasto, aumentando los resultados fiscales.

A medida que se mantengan constantes, tanto los actores de veto como las características del gobierno, el resultado fiscal tenderá a ser menos volátil, si bien se espera que el resultado fiscal se ajuste a los ciclos electorales, la volatilidad del resultado solo será notoria en contextos de bajos ciclos electorales. Dadas las características institucionales, se espera que la variación del resultado fiscal de un año a otro, sea notoria en el ajuste a los ciclos electorales, principalmente por el efecto que producen el poder de los actores de veto y la fragmentación del gobierno.

Finalmente, para el modelo III (Baja competencia / Alta fragmentación), los actores de veto y los márgenes de mayoría son las variables institucionales que cuentan con significancia. Acorde a lo esperado, los resultados se condicionarán por el poder que tengan los actores de veto, principalmente por las características con las que cuenta el gobierno. Al tener una baja competencia con una alta fragmentación, sería más difícil incurrir en gastos indiscrecionales, más aún en casos con gran cantidad de actores de veto. A crecimiento constante, se esperaría que los resultados fiscales tiendan a ser lineales bajo este contexto institucional.

Los márgenes de mayoría tenderían a volver negativos los resultados fiscales. Este efecto se asocia a romper con las limitantes que puedan tener los actores de veto, principalmente los legislativos. Si los gobiernos cuentan con un mayor margen de mayoría, rebajarían los costos de transacción impuestos por los actores de veto; de esta manera, sería más fácil acceder a los recursos, haciendo variar negativamente el resultado fiscal. Este efecto debería tener relación con la fragmentación. Si la fragmentación tiende a ser mayor y se cuenta con un amplio margen de mayoría, los gastos indiscrecionales podrían ser mayores que en el caso de una baja fragmentación.



Lo importante de este análisis, es comprender las distintas combinatorias tanto en las características de los gobiernos, como de las instituciones en las que estos se desenvuelven. Para ejemplificar las relaciones analizadas se construyó la figura N° 2, que representa los distintos escenarios teorizados y su relación con las hipótesis planteadas. Un primer nivel, muestra los dos tipos de gobiernos que se pueden evidenciar. Por un lado, gobiernos fuertes; por otro, gobiernos débiles. La concepción se realiza a través del índice Herfindahl para la competencia del gobierno. En un puntaje de 1 a 5, se considera un gobierno débil, mientras que de 6 a 10, se considera un gobierno fuerte. Para la fragmentación se utiliza un índice de 0 a 10, donde 0 es nada fragmentado y 10 hiper fragmentado, considerando 5 el punto medio. Para el poder de hacienda se utiliza una variable dicotómica, donde 1 es que el ministro de Hacienda cuenta con amplias atribuciones presupuestales, como también la palabra final en materia de discusión presupuestal; 0, para cuando el ministro de Hacienda no cuente con atribuciones, o la última palabra en temáticas presupuestarias.

Los gobiernos fuertes serán aquellos que cuenten con una amplia mayoría en la cámara; de este modo, cuando el margen de mayoría tienda a ser alto, los gobiernos no necesitarán recurrir a políticas *pork* para construir mayorías legislativas. Caso contrario, gobiernos débiles tendrán márgenes de mayoría más bajo, lo cual dificultaría su capacidad de construir mayorías legislativas, por lo que pueden recurrir a comprar lealtades parlamentarias, o votos a través del pago de favores o políticas

En el caso de los poderes del ministro de Hacienda, la mayor concentración de poderes produce un efecto control en las finanzas públicas, donde los resultados del análisis muestran que tienden a aumentar los resultados. Si bien para América Latina estos poderes se mantienen generalmente constantes en cada país, lo importante es ver las diferencias entre la existencia o no de estos poderes, y su conjugación con otras combinaciones institucionales. Del análisis se puede inferir que países con un constante cambio, tanto en el poder del gobierno como en la fragmentación, tienen incidencia en la volatilidad. Países donde el poderío del gobierno se mantiene relativamente constante, se puede evidenciar que sus resultados tienden a ser menos volátiles, como lo son el caso de Chile, Honduras o

Uruguay. Casos contrarios, donde el poderío tiende a ser más variable, los resultados fiscales tienden a mostrar una mayor volatilidad, como es el caso de Panamá, Paraguay o Argentina.

Los resultados no pueden ser explicados por una causa en específica. Lo interesante de este análisis es entender las distintas combinaciones que se pueden generar entre las variables más significativas. Si bien el modelo planteado solo vislumbra características institucionales, no debemos evadir del modelo los efectos de la economía, cuya relación condiciona gran parte del modelo. Gran parte de la volatilidad estará relacionada con el aumento de los ingresos; así, a medida que los ingresos sean lineales en el tiempo el resultado tenderá a mantenerse estático; por otro lado, si los ingresos son variables en el tiempo el resultado tenderá a comportarse de manera más volátil. Los niveles de gasto también son parte significativa de este modelo; a medida que el gasto tienda a mantenerse constante, el resultado será mucho más lineal; caso contrario, mayor variación en los niveles de gastos, tenderán a volatilizar los resultados fiscales.

Sin duda el gran aporte empírico de este análisis es haber dilucidado la problemática inicial planteada. Considerando la diferencia entre sus estructuras económicas, los niveles del resultado fiscal en los países se ven determinados por la estructura político institucional en la que se encuentra y los cambios que esta sufra a lo largo del tiempo. Contundente con el análisis, países con bajos o nulos cambios de su estructura competencia/fragmentación como Chile, Uruguay, Costa Rica u Honduras cuentan con una menor volatilidad

## **Conclusiones**

Este estudio abordó la problemática de la volatilidad del resultado fiscal para América Latina desde una perspectiva político-institucional. Mi intención era confrontar tanto las explicaciones económicas y racionales con las variables institucionales, con el fin de visualizar tanto el impacto de las estructuras político institucionales y los incentivos que genera sobre los tomadores de decisiones en la volatilidad fiscal.

Acorde con la teoría las variables económicas y las vinculadas al ciclo político electoral se ajustan en su relación con los resultados fiscales, sin embargo, la significancia y peso dentro de los modelos planteados tendía a condicionarse en presencia de factores político institucionales. El poder del Ministro de Hacienda aumenta los resultados fiscales, restringiendo a los actores que quieran acceder a recursos. Mayores márgenes de mayoría limitan la utilización del gasto para mantener lealtades, aumentando los resultados. Los actores de veto permiten disminuir el gasto discrecional, por lo que a más actores mejores resultados. Las relaciones expuestas tienden a variar según los tipos de gobierno en que se encuentren los países. La mayor contribución de este trabajo, es haber podido dilucidar la compleja interacción institucional que puede determinar el resultado fiscal en América Latina.

Lo más importante, es considerar los tipos de gobierno en los que se desarrollan los procesos políticos institucionales. Para este estudio, se ha considerado que tanto los niveles de competencia como de fragmentación de los gobiernos, tienen efectos sobre el resultado fiscal. La movilidad de recursos por parte del gobierno es afectada por la capacidad institucional que tengan para poder realizarlo, como también a las situaciones de gobernabilidad que enfrenten, siendo la fragmentación un factor clave para entender la relación entre factores políticos y mayor o menor movilidad del resultado fiscal.

Si bien se podría considerar que mayor cantidad de frenos institucionales persigan una responsabilidad fiscal, estimo que esta relación debe ser mirada con cautela, ya que gran cantidad de frenos institucionales más que generar responsabilidad fiscal podrían ser causantes de ingobernabilidad para los países, en donde la utilización de recursos públicos pasaría más bien a ser un recurso para destrabar los frenos más que un generador de optimo social, como también la imposición de demasiadas restricciones al gasto inmovilizarían la realización de políticas. Se debe considerar que las distintas combinatorias evaluadas en este trabajo no son, en todos los casos, signos de responsabilidad fiscal. Mucha de las combinatorias expuestas pueden ser muestra de un juego de suma cero, en donde amplios poderes de acceso se ven mermados por gran cantidad de frenos. Las realidades políticas, más allá de la responsabilidad, tienden a determinar de que manera y para que se hará uso

de los recursos públicos, tendiendo a distorcionar tanto de manera positiva como negativa, los resultados fiscales.

La tarea de comprender la relación entre las instituciones y la política fiscal no está concluida. Futuros análisis deberían centrarse en los efectos de la volatilidad electoral a niveles más pequeños, como lo son las circunscripciones, más que el total país; como también buscar relación entre las transferencias hacia los distritos en tiempos electorales, y su relación con los resultados fiscales. También se requieren análisis mucho más específicos, que permitan considerar variables más acordes a cada caso. Si bien en este trabajo se pudo encontrar un patrón general para América Latina, la tarea futura debe considerar que existen factores específicos para cada caso, los cuales se relacionen de mejor manera con el resultado fiscal. Por otro lado, se requiere un análisis que permita considerar los intereses de cada gobierno o su visión sobre la política fiscal, con el fin de comprender cómo se estructura la política fiscal tanto para América Latina, como para cada caso en particular. También es necesario comprender la relación entre los niveles y tipos de descentralización, con los resultados fiscales.

Más allá de los resultados macroeconómicos existen programas y políticas que tienen su base en recursos públicos. Si bien es importante entender la relación entre instituciones y política fiscal, la gran riqueza del análisis futuro debe centrarse en la forma que se utiliza el espacio fiscal. Por sobre la responsabilidad y estabilidad de los resultados, debemos preguntarnos ¿Qué efecto produce el gasto fiscal? Con el fin de dilucidar ¿Cuál es el impacto social que produce? Es tarea de futuras investigaciones responder las preguntas restantes a través de otros métodos y con otras variables.

### **Referencias**

Aboal, Diego, Fernando Lorenzo y Gabriel Oddone. 2002. “*La economía política de los déficit fiscales en Uruguay.*” en *Economía política en Uruguay*. Trilce Ediciones

Anduiza, Eva, Ismael Crespo y Mónica Méndez. 1999. *Metodología de la ciencia política*. Centro de investigaciones sociológicas. Cuadernos metodológicos N° 28.

Alesina, Alberto. 1988. “Macroeconomics and politics”. *NBER Macroeconomics Annual* N°3, pp. 13-61.

Alesina, Alberto & Allan Drazen. 1991. "Why are stabilization delayed?" *American Economic Review*. Vol. 81, pp. 1170-1188.

Alesina, Alberto and Howard Rosenthal. 1995. *Partisan politics, divided government and the economy*. Cambridge university press

Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1995. "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries." *Economic policy*, pp. 207-248

Alesina, Alberto, Rudi Hommes, Ricardo Hausmann y Ernesto Stein. 1999. "Budget deficit and budget procedures in Latin America." *Journal of development Economics*. Vol.59: 253-273.

Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1996. "Fiscal discipline and the budget process." *The American Economy Review*. Vol. 86 N° 2

Alt. James. 1985. "Political parties, world demand, and unemployment: domestic and international sources of economic activity." *American Political Science Review*. Vol. 79, pp. 1016-40

Alvares, Michael, Geoffrey Garrett y Peter Lange. 1995. "Government partisanship, labor organization, and macroeconomic performance." *American Political Science Review* Vol. 85, pp. 539-556

Amorim – Neto, Octavio y Hugo Borsani. 2004. "Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America". *Studies in comparative development*. Vol. 39, N° 1: 3-27.

Bello, Omar y Juan Pablo Jiménez.2008. "Política fiscal y ciclo económico en América Latina." *Taller política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas*. CEPAL, división de desarrollo económico. 10-11 de Abril, Santiago.

Besley, Timothy. 2006. *Principled Agents? The political economy of good government*.Oxford University Press.

Brennan, Geoffrey y James Buchana. 1985. *The reason of rules: Constitutional political economy*. Cambridge University Press.

Broz, Lawrence. 2013. *Partisan financial cycle*. En David Lake y Miles Kahler Ed. "Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective" Cornell University Press

Brundell, Richard y Stephen Bond. "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models" *Journal of Econometrics* Vol. 87 pp. 115-43

Buchanan, James y Richard Wagner. 1977. *Democracy in déficit: The political legacy of Lord Keynes*. Academic press.

Carey, John y Matthew Shugart. 1995. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering to electoral formulas." *Electoral studies*. N° 14: 417-439.

Chang, Eric. 2008. "Electoral incentives and budgetary spending rethinting the role of political institutions." *Journal of politics*. N° 70: 1086 1097.

Coppedge, Michael. 1998. "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems" *Party Politics Vol.4 N° 8 pp. 547-68*

Cox, Gary and Scott Morgenstern. 2001. *Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*. Desarrollo Económico Vol. 41, No. 163 pp. 373-393

Díaz, Francisco Javier; Alfredo Joignant y Patricio Navia. 2011. *Diccionario de la política chilena*. Editorial Sudamericana.

Drazen, Allan & Vittorio Grilli. 1993. "The benefits of the crisis for economic reforms." *American Economic Review* Vol 83, pp. 598-607.

Drazen, Allan. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University press.

Drazen, Allan & Marcela Eslava. 2008. "Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence." *Journal of Development Economics*, N° 92, pp. 39-52

Falleti, Tulia. 2005. "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective." *American political science review*. N° 99: 300-327.

Fainboim, Israel. 2012. "¿Cómo ha enfrentado América Latina el reto de la disciplina fiscal?" *Seminario "responsabilidad fiscal con o sin reglas"* Academia de Centroamérica – Friedrich Naumann Stiftung. Costa Rica 31 de mayo 2012, disponible en <http://www.academiaca.or.cr/archivos-de-usuario/Seminarios/2012/COSTA%20RICA%20Seminario%20Responsabilidad%20Fiscal.pdf>

Fanelli, José María, Juan Pablo Jiménez y Osvaldo Kacef. 2011. "Volatilidad macroeconómica y respuestas de política". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

File, Gabriel y Carlos Scartascini. 2011. "El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes." En Alicia Bárcena y Narcís Serra *Reforma fiscal en América Latina ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Franzese, Robert. 2002. "Electoral and Partisan Cycles in economic policies outcomes." *Annual Reviews of Political Science* N° 5, pp 369-421.

Hainsz, Witold. 2010. *Political Constraint database* en <http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/>

Hagopian, Frances & Scott Mainwaring. 2005. "Introduction: The third wave of democratization". *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks* Cambridge University press.

Hallerberg, Mark y Patrik Marier. 2004. "Executive authority, the personal vote, and Budget discipline in Latin American and Caribbean countries." *American journal of political science*. Vol. 48: 571-587.

Hallerberg, Mark y Carlos Scartascini. 2011. "Economic crisis and fiscal reforms in Latin America". *Inter-American Development Bank. Research Department, working paper # 235: 1-33*.

Heller, Patrik. 2005. *Fiscal Space: What is and how to get it*. Finance and development pp. 23-33

Hibbs, Douglas. 1977. "Political Parties and macroeconomic policy." *American Political Science Review* N° 71, pp 1467-1487.

Hibbs, Douglas. 1982. "On the demand for economic outcomes: macroeconomic performance and mass political support in the United States, Great Britain and Germany." *Journal of politics* N° 44, pp 426-462.

Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben. 2006. "Política fiscal y Bonanza: impacto de los precios de los productos no renovables en América Latina y el caribe". *Revista de la CEPAL N° 90: 61-86*.

Keefer, Philip. 2010. "Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions." *Development Research Group, World Bank*.

Kramer, Gerald. 1971. "Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964". *American Political Science Review*, N° 65, pp. 131-143.

Lanzaro, Jorge. 2001. *Tipos de presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina: Introducción*. CLACSO Buenos Aires.

Lora, Eduardo y Ugo Panizza. 2002. "Structural reforms in Latin America under scrutiny." *Inter-American Development Bank. Research Department, working paper # 470: 3-63*.

Lora, Eduardo y Mauricio Cárdenas. 2006. "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina". *Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de investigación, documento de trabajo #559: 3-35*.

Mainwaring, Scott. 1995. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: La difícil combinación." *Revista de estudios políticos*. N° 88: 115-144.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1997. *La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina*. *América Latina hoy: revista de ciencias sociales* N° 16 pp. 91-108.

Mainwaring, Scott y Marino Torca. 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora" *América Latina Hoy Vol. 41*

Mainwaring, Scott y Edurne Zoco. 2007. *Secuencias políticas y al estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias*. *América Latina hoy: revista de ciencias sociales* N° 46 pp. 147-171

Marfán, Manuel. 2001. *Rol macroeconómico de la política fiscal*. CEPAL.

Mejía- Acosta y Michael Coppedge. 2001. "Political determinants of fiscal discipline in Latin America, 1979-1998" *International congress of Latin America association: 2-46*.

Mello, Luiz De. 2000. "Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis." *World development*. Vol. 28: 365-380.

Nooruddin, Irfan & Pradeep Chhiber. 2007. *Unstable Politics. Fiscal scapce and electoral volatility in the indian states*. *Comparative Politics Studies*

Nordhaus, William. 1975. "The political Business Cycle". *Review of economics studies* N° 42, pp. 169-190.

Panizza, Ugo. 1999. *On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence*. *Journal of Public Economics*. N° 74, pp. 97-139

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2006. "La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina." Banco Interamericano del Desarrollo. Washington

Perotti, Roberto y Yianos Kontopoulos. 1998. "Fragmented fiscal policy." *Journal of public economics*. Vol. 86: 191-222.

Pedersen, Mogens. 1979. "The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility" *European Journal of Political Research* Vol. 7 pp. 1-26

Persson, Torsten. 2002. "Do Political Institutions Shape Economic Policy?" *Econometrica* Vol. 70, pp 883-905



Persson, Torsten y Guido Tabellini. 1991. "Growth, Distribution and Politics." *IFM working Paper*.

Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*, MIT press

Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2004. "Constitutions and economic policy." *Journal of economic perspectives*. Vol 18: 75-98.

Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2005. "Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change." *Mimeo, IIES*

Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2007. *Electoral systems and economic policy*. En Barry Weingast y Donald Wittman. *The Oxford handbook of political economy*. Oxford University Press.

Persson, Torten, Gerard Roland y Guido Tabellini. 2007. "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies." *Quarterly Journal of Political Science* pp. 1-34

Poterba, James y Jürgen Von Hagen. 1999. "Fiscal institutions and fiscal performance." *National Bureau of Economic Research*: 1-12.

Ragin, Charles. 1987. *Comparative methods: Moving beyond qualitative and cuantitative strategies*. California University Press.

Remmer, Karen. 1991. *New Wine or old bottlenecks? the study of Latin America democracy*. Comparative Politics N° 23 pp. 479-93

Roberts, Kenneth & Erik Wibbels. 1999. *Party systems and electoral volatility in Latin America: A test of economic, institutional and structural explanations*. The American Political Science Review Vol. 93 N° 3 pp. 575-90

Rodden, Jonathan. 2002. *The Dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world*. American Journal of Political Science, pp. 670-687

Rodden, Jonathan. 2006. *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.

Rodden, Jonathan & Erik Wibbels. 2010. *Fiscal decentralization and the business cycle: an empirical study of seven federations*. Economics & politics Vol. 22.

Roodman, David. 2005. Xtabond2: Stata Module to extend xtabond Dynamic Panel Data Estimator, Center for Global Development, Washington. En <http://econpapers.repec.org/software/bocbocode/s435901.htm>

Scartascini, Carlos y Mark Crain. 2002. "The size of composition of government spending in multi-party systems." *Public Choice society meeting*.

Shi, Min & Jakob Svensson. 2002. "Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries." *Institute for International Economic Studies*, Stockholm University.

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti. 1998. "Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience". *National Bureau of Economic Research, working paper # 6358: 1-42*.

Tufte, Edward. 1975. "Determinants of the outcomes of midterm congressional elections". *American Political Science Review* N° 69, pp. 812-826.

Von Hagen, Jürgen. 2002. "Budgeting institutions and public spending". In Anwar Shah (Ed.), *Assuring Accountability when there is no bottomline*. Washington DC: World Bank.

Von Hagen, Jürgen. 2005. "Fiscal rules and fiscal performance in the UE and Japan." *CEPR discussion paper*. N° 5330.

**Tabla N° 5 Clasificación tipos de gobierno por país año**

(I) Gobiernos competitivos Baja fragmentación	(II) Gobiernos Competitivos Alta fragmentación	(III) Gobiernos no Competitivos Alta Fragmentación	(IV) Gobiernos no Competitivos Baja Fragmentación
Argentina 1992-1997 2000-2010	Ecuador 1993-1994 2007-2010	Argentina 1990-1991 1998-1999	El Salvador 2001-2003
Bolivia 2003-2010	El Salvador 1992-1994 2004-2010	Bolivia 1990-2002	Guatemala 1992-1994 2004-2007
Brasil 1990	Nicaragua 1990-1994	Brasil 1991-2010	Panamá 1990
Chile 1990-2010	Perú 2001-2003	Colombia 1991	Perú 1993-1995
Colombia 1990	Uruguay 1990-1994 2000-2004	Colombia 1991	
Costa Rica 1990-2010	Venezuela 1990-1998 2001-2005 2007-2010	Perú 2001-2003	
	Nicaragua 1995-2000 2006	1995-1998 2003-2010	
		Ecuador 1990-1992 1995-1996 2003	
		Nicaragua 1991-1995	
		Uruguay 1995-1999	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Keefe, 2012