

La economía política de la política fiscal

Jorge M. Streb

*Gustavo Torrens**

Resumen

La política fiscal es el resultado de un proceso de decisión colectivo. Este proceso está más institucionalizado en las democracias constitucionales donde es clave la competencia electoral entre partidos para definir qué políticas se van a llevar a cabo. El votante mediano es gravitante en las elecciones regidas por un sistema mayoritario de simple pluralidad de sufragios, donde hay un incentivo estratégico para que la competencia electoral se concentre en dos partidos políticos, lo que entre otras cosas permite explicar por qué se ha expandido el estado de bienestar con la generali-

* Este capítulo se basa en la presentación en la mesa redonda de la AAEP sobre progresos en economía del sector público organizada por Fernando Navajas y Alberto Porto en noviembre de 2010. Jorge M. Streb: Universidad del Cema, Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina; *jms@cema.edu.ar*. Gustavo Torrens: Washington University in St. Louis, St. Louis, Missouri, USA; *gftorrens@go.wustl.edu*. Agradecemos mucho los comentarios enriquecedores y precisos de Fernando Navajas y Alberto Porto. Nos beneficiamos también de conversaciones con Alejandro Corbacho, Carlos Gervasoni, Juan Negri y Sybil Rhodes.

zación del sufragio. Sin embargo, diversas razones llevan incluso en este ámbito a la divergencia de las políticas propuestas e implementadas por los diferentes partidos, lo que puede llevar a cambios bruscos, sobre todo en las políticas redistributivas sectoriales. El gobierno dividido, donde los votantes no dan el control de las decisiones a un único partido, es una forma de evitar la volatilidad de políticas y puede llevar a políticas más cercanas al mediano. Incluso las autocracias pueden estar sujetas a ciertos límites para sobrevivir políticamente.

1. Introducción

La política fiscal es un claro ejemplo de decisiones colectivas. Toda decisión colectiva, por caso el presupuesto nacional, introduce un problema distintivo que no aparece en las decisiones individuales: ¿cómo ponerse de acuerdo en qué hacer?

En su análisis económico de una democracia, Downs (1957) enfrenta este problema de lleno al distinguir entre el enfoque tradicional en economía, formular políticas óptimas basado en un criterio de bienestar, y un enfoque que toma en cuenta los mecanismos de decisión que efectivamente usa una sociedad para formular políticas. Downs se enfoca en la democracia, donde hace énfasis en el mecanismo de “una persona, un voto” para entender qué decisiones se van a tomar. Al hacerlo, formula claramente el programa de la economía política de la política económica. Además de servir para el análisis positivo, estas herramientas abren la puerta a un análisis normativo, pero ya a nivel de instituciones óptimas, un tema que exploran por ejemplo Buchanan y Tullock (1962) en su libro sobre decisiones constitucionales acerca de las reglas para tomar diferentes clases de decisiones colectivas.

Las decisiones colectivas conllevan inherentemente la interacción estratégica entre los miembros de la sociedad. Como las decisiones colectivas, consensuadas o no, luego se tienen que aplicar a través del aparato del estado, se agregan nuevos problemas estratégicos en la etapa de implementación de las decisiones. Debido a este fuerte componente estratégico, la herramienta formal para el estudio de las decisiones colectivas es la teoría de juegos.

En este capítulo presentamos diversos modelos que intentan capturar los mecanismos fundamentales para la toma e implementación de decisiones colectivas y los aplicamos al estudio de la política fiscal. Nos vamos a enfocar sobre todo en modelos que estudian la formulación de las decisiones colectivas vía la competencia electoral. En la sección 2, empezamos por discutir cómo distinguir una democracia de una autocracia. En la sección 3 presentamos un mapa de los distintos modelos electorales que resulta útil para organizar el material que desarrollamos en las secciones 4, 5 y 6, que constituyen el núcleo de este capítulo. En la sección 4 nos concentramos en modelos de política preelectoral con voto determinista. Mostramos aquí el famoso resultado downsiano de convergencia de políticas y sus implicancias para la política fiscal en un modelo simple de finanzas públicas. En la sección 5 nos enfocamos en modelos de política preelectoral, pero ahora con voto probabilista, mientras que en la sección 6 pasamos a modelos de política postelectoral. Ambas secciones implican que la democracia puede llevar a la inestabilidad de las políticas públicas. En la sección 7 introducimos los actores de veto, que funcionan como un remedio institucional para darle estabilidad a las políticas públicas, además de permitir controlar mejor a los políticos. En la sección 8 mostramos un modelo sencillo de autocracia y planteamos el problema de la democratización. En la sección 9 hacemos algunos comentarios finales.

2. Concepciones de democracia representativa y clasificación de los regímenes políticos

Antes de adentrarnos en los distintos modelos formales que estudian los mecanismos para la toma e implementación de decisiones colectivas, ¿no deberíamos comenzar distinguiendo entre autocracias y democracias? Existen dos grandes respuestas a esta pregunta que resultan útiles como puntos de referencia.

En primer lugar, podríamos pensar que la formación e implementación de las decisiones colectivas difieren radicalmente en distintos regímenes políticos. Por ejemplo, en una democracia la competencia electoral es el mecanismo clave, mientras que en una autocracia la capacidad de influencia y las preferencias del líder o de las élites dominantes son los aspectos claves. Alternativamente, podríamos pensar que una separación tan tajante es artificial. Así, una democracia en la que diversos grupos de interés tienen la capacidad de capturar o influenciar el proceso de toma de decisiones colectivas no debería ser tan diferente de una autocracia que, hasta cierto punto, debe tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos si desea evitar una revuelta popular. Sin embargo, una diferencia clave que exploramos en este capítulo es que los mecanismos de decisión colectiva están más institucionalizados en las democracias que en las autocracias.

Tampoco hay una respuesta simple a qué se entiende por “autocracia” o “democracia”. Schumpeter (1942) propone en su capítulo 22 una teoría de la democracia que contraponen a lo que llama la “doctrina clásica” de la democracia como la voluntad del pueblo. La voluntad del pueblo permite un uso bastante elástico del término “democracia”, como en la expresión “República Democrática Alemana” o en la des-

cripción de Cuba como una “democracia popular”.³⁸ Según el Partido Comunista, en ambos casos ejerció el (monopolio del) poder defendiendo los intereses de los trabajadores.

La definición de Schumpeter es que “el método democrático es aquel arreglo institucional por el cual los individuos compiten por el poder buscando el voto popular”, o sea, la libre competencia por el voto libre. El acento está puesto en la competencia por el liderazgo, ya que no supone que el pueblo tenga una opinión ni que los representantes la lleven a cabo (lo que reconoce el problema de agencia de la democracia representativa). El partido que gana las elecciones y forma gobierno, además, no representa la voluntad del pueblo sino la voluntad de una mayoría, ya que suponer lo contrario supondría deslegitimar toda oposición.³⁹ Riker (1982) presenta un contraste similar entre una visión populista de democracia como voluntad del pueblo y una visión liberal, donde el voto popular no asegura lograr un buen gobierno pero sí poder echar uno malo.

La concepción de Schumpeter se inspira en un criterio de libre entrada similar al de mercados disputables. La virtud de esta definición es que da un criterio operativo simple para identificar en la práctica qué país es democrático o no. El criterio de Schumpeter es utilizado por Álvarez, Cheibub, Limongi and Przeworski (1996) para armar una base de datos, que luego es extendida por Cheibub, Gandhi y Vreeland (2009) para cubrir el período 1946-2008.⁴⁰ Distinguen en

³⁸ La República Democrática Alemana, o DDR, duró de 1945 hasta 1990, un año después de la caída del muro de Berlín.

³⁹ Si el gobierno representa lo nacional y popular, la oposición implícitamente queda descalificada como antipopular y antinacional. Al respecto, es ilustrativa la entrevista de Fernández Díaz (2003) a Nun. La posición maniquea de Nun se corresponde con la interpretación de Laclau (2005) del populismo como un movimiento que se identifica por oposición a un enemigo.

⁴⁰ Ver https://netfiles.uiuc.edu/cheibub/www/DD_page.html.

forma dicotómica entre democracias, donde los puestos de gobierno se llenan vía elecciones competitivas, y dictaduras, que pueden ser tanto civiles o militares como monarquías hereditarias. Esta es una concepción minimalista de la democracia. La Argentina, por ejemplo, es según este criterio una democracia durante los gobiernos de Perón, Frondizi e Illia, además del período 1983 hasta la actualidad.

Mainwaring, Brinks y Pérez-Litán (2001) consideran insuficiente esta definición, agregando tres requisitos a (i) las elecciones abiertas y limpias: que (ii) una mayoría de la población adulta tenga derecho a voto, (iii) haya plenas libertades cívicas (como la libertad de prensa, de palabra, de organizarse) y (iv) las autoridades electas realmente detenten el poder de decisión. Lo usan para clasificar los regímenes políticos de América Latina entre 1945 y 1999 en tres grupos: democráticos, semidemocráticos o autoritarios, según sea que estos requisitos se violen de forma parcial o grave. Para el caso argentino, el primer gobierno de Perón y los gobiernos de Frondizi e Illia son clasificados como semidemocráticos, mientras que el segundo gobierno de Perón es lisa y llanamente considerado autoritario, lo que se puede ligar a la supresión de las libertades cívicas (ver su cuadro 1 en la página 49). En cambio, el tercer gobierno de Perón y los gobiernos desde 1983 son todos clasificados como democráticos.

La definición de Mainwaring y otros (2000) incorpora a la definición de democracia un componente bastante moderno, la de democracia constitucional que asegura los derechos de la oposición y de las minorías. Aquí la referencia clásica es Montesquieu (1748), libro XI, para quien la democracia por sí misma no asegura la libertad a menos que haya límites al poder político. Para defender los derechos individuales, Montesquieu considera que el proceso de decisiones colectivas debe estar institucionalizado de modo que el poder pueda limitar al poder. Esto nos lleva a una tercera

clasificación de países en democracias y autocracias, la de Polity IV.⁴¹

Para medir si un país es una democracia, Polity IV usa la variable compuesta POLITY=DEMOC-AUTOC, una resta de dos indicadores intermedios.⁴² Respecto a las características democráticas de un país (DEMOC), Marshall y Jaggers (2000), p. 13, dicen que: “Una democracia madura e internamente coherente, por ejemplo, podría ser operacionalmente definida como una donde (a) la participación política es completamente competitiva, (b) los nombramientos en cargos ejecutivos se determinan vía elecciones, y (c) las restricciones que limitan al ejecutivo en jefe son substanciales”. Por tanto, agregan a las nociones de Schumpeter de competencia libre por el voto libre un requisito, el de que existan frenos y contrapesos políticos, lo que remite a la idea de democracia constitucional de Montesquieu. Respecto de las características autocráticas de un país (AUTOC), Marshall y Jaggers (2000), p. 13, dicen que: “En forma madura, las autocracias restringen o suprimen en forma tajante la participación política competitiva. El que detenta el poder ejecutivo es regularmente elegido en un proceso de selección restringido a la élite política, y una vez en el cargo ejerce su poder con pocas restricciones institucionales”. De nuevo, agregan a la caracterización de Schumpeter la falta de frenos y contrapesos políticos. Los países son clasificados desde 1800 en tres grupos: democracias (POLITY entre 6 y 10), autocracias (POLITY entre -10 y -6) y regímenes intermedios (POLITY entre -5 y 5).⁴³ La Argentina aparece con un

⁴¹ Ver <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

⁴² Una desventaja de esta tercera definición es que no está basada en una serie de criterios tan simples y claros como la segunda definición.

⁴³ En la literatura empírica es usual transformarla en una clasificación dicotómica donde aquellos regímenes que reciben un puntaje en POLITY entre 0 y 10 son clasificadas como democracias y el resto como autocracias.

puntaje de POLITY mayor a 6 recién desde 1983, mientras que en el breve período 1973-1975 justo alcanzó un puntaje de 6, lo que es similar a la clasificación de esos períodos como democráticos en Mainwaring y otros (2001). Lo mismo sucede con los regímenes intermedios. En cambio, no sólo el segundo gobierno de Perón, sino el primero es considerado, desde 1948, autocrático.

A partir de la obra fundacional de Downs (1957), los modelos formales de democracia que vamos a discutir en la próxima sección se apoyan explícitamente en la definición minimalista de Schumpeter de competencia libre por el voto libre, el requisito (i) en Mainwaring y otros (2001). Se da por sentado el requisito (iv), que el ganador toma las decisiones de política. Lo mismo pasa con el requisito (ii), aunque el comentario de Downs (1957), capítulo 8, es que con la ampliación del derecho a voto a las clases trabajadoras en Inglaterra surgió el Partido Laborista, barriendo al Partido Liberal y convirtiéndose en la competencia del Partido Conservador. Por tanto, el aparato conceptual de Downs es más amplio, abarcando casos que según los estándares actuales son oligarquías, pero que según estándares históricos eran consideradas democracias.

El más problemático es el requisito (iii), plenas libertades cívicas. Aunque se supone que se cumple, de hecho hay una tentación del gobierno de turno para limitarlas si esto le ayuda a ganar las elecciones. Downs (1957), capítulo 2, reconoce que el interés propio puede llevar a que un gobierno cometa actos ilegales, algo que deja de lado en la formalización para simplificar la discusión.⁴⁴ Viene a mente la pregunta de Montesquieu: ¿si no hay un contrapeso al poder

⁴⁴ Downs menciona explícitamente como actos ilegales aceptar sobornos y violar la constitución. Además de limitar las libertades cívicas, uno puede pensar en la tentación del gobierno de cometer fraude para ganar las elecciones.

ejecutivo, como se salvaguardan estos derechos? Si bien no nos centramos en estas difíciles cuestiones, después vamos a mencionar los modelos con actores de veto que permiten formalizar la idea de Montesquieu de frenos y contrapesos al poder, un mecanismo que le da estabilidad a las políticas fiscales en torno al *statu quo*.

A continuación estudiamos la determinación e implementación de decisiones colectivas en una democracia representativa. En la sección 8 volvemos a considerar el problema de los regímenes políticos y mostramos un modelo simple de autocracia.

3. Un mapa de los modelos de competencia electoral

Hay tres dimensiones claves que distinguen a los modelos de competencia electoral: la credibilidad de las promesas electorales, los motivos e intenciones de los candidatos y el conocimiento que los candidatos tengan sobre los votantes. Revisamos brevemente cada una de estas dimensiones.

3.1. Política preelectoral versus poselectoral

Esta es una distinción básica en la literatura (Persson y Tabellini 2000, capítulo 1). Downs (1957) supone en el capítulo 3 que los votantes se basan en el desempeño esperado para decidir su voto, pero en el capítulo 8 la discusión se hace en términos de las plataformas partidarias. El nexo entre ambos capítulos está dado por el supuesto implícito de que hay un costo prohibitivo de renegar de las promesas electorales. En su capítulo 7, Downs (1957) llama a esta característica de los partidos políticos como “confiabilidad”: sus acciones después de las elecciones son coherentes con sus declaraciones antes de las elecciones. Distingue también otra característica, la “responsabilidad”: que las políticas implementadas en el pasado permitan prever las políticas

implementadas en el futuro, lo que supone continuidad en las políticas de los partidos políticos. Sin embargo, reconoce (acertadamente) que su modelo puede funcionar con sólo la primera característica de confiabilidad de los partidos. Esto implica un esquema donde las promesas electorales tienen credibilidad porque funcionan como compromisos vinculantes. Esto se conoce en la literatura posterior como “modelos de política preelectoral”.

Los modelos de política preelectoral se contraponen a los modelos de política poselectoral, donde se supone que las promesas preelectorales no son vinculantes ya que los políticos cuentan con poder discrecional una vez que asumen sus funciones. Alesina (1988) muestra esto vívidamente. Si las promesas electorales no son vinculantes, como de hecho es el caso, se abren distintas alternativas, como veremos en la sección 6.

3.2. Políticos oportunistas versus principistas

Esta es otra distinción básica en la literatura (Persson y Tabellini 2000, capítulo 1). La hipótesis fundamental de Downs (1957), capítulo 2, es que los partidos formulan políticas para ganar elecciones, en lugar de ganar elecciones para formular políticas. Se inspira en Schumpeter (1942), capítulo 22, que ilustra la actuación de los partidos políticos con el caso del sistema parlamentario inglés, donde el voto legislativo expresa el apoyo o la oposición al gobierno ya que el gobierno cae si no cuenta con una mayoría parlamentaria. La legislatura actúa para Schumpeter como el producto de la competencia por el poder, como las empresas compiten por ganar dinero: lo que mueve a los partidos no son los principios, como sostenía Edmund Burke, sino ganar las elecciones. Es decir, ofrece una descripción de los partidos políticos ahora conocidos como “oportunistas”, también llamados “electoralistas” o “pragmáticos”.

En los modelos oportunistas el conflicto se da simplemente porque distintos actores políticos quieren lo mismo, el poder. Es decir, son intereses contrapuestos, pero no preferencias diferentes sobre los resultados finales.⁴⁵ Los modelos con partidos oportunistas se contraponen a modelos con partidos interesados en las políticas implementadas, usualmente denominados modelos con partidos “principistas”, también llamados “programáticos” o “ideológicos”, aunque dependiendo del contexto alguna de estas denominaciones sean algo confusas. De hecho, los partidos podrían tener preferencias sobre las políticas simplemente porque son coaliciones formadas por grupos de ciudadanos con determinados intereses y no debido a que los políticos tengan una ideología propia. Cabe notar también que la distinción entre modelos con partidos oportunistas y modelos con partidos principistas es hasta cierto punto relativa en un contexto de preferencias consecuencialistas, en tanto un político necesita antes ganar las elecciones para poder definir las políticas a aplicar.

3.3. Voto determinista versus probabilista

Esta característica no es tan básica pero ayuda a distinguir los modelos. Supongamos, como Downs (1957) hace al principio del capítulo 8, que los votantes están distribuidos uniformemente en el intervalo de 0 a 100, donde la izquierda representa más intervención estatal en la economía y la derecha menos intervención. El punto ideal de cada votante está dado por su ubicación en el intervalo $[0,100]$ y sus preferencias son de un solo tope (*single peaked*). Agregamos a Downs el supuesto simplificador de que las preferencias son simétricas: a medida que se alejan del punto ideal, la utilidad del votante disminuye en proporción a la distancia (pero

⁴⁵ Este caso ilustra el punto de Drazen (2000), quien enfatiza que el conflicto es central en los problemas de economía política, algo que se puede explicar por la heterogeneidad ex ante o ex post entre los actores.

no a la dirección) en que se aleja. Estas preferencias se conocen como “preferencias espaciales”, por el modelo de competencia espacial de Hotelling (1929). Las preferencias espaciales se pueden representar a través de las preferencias cuadráticas. Ellas son de un solo tope, como se puede demostrar diferenciándola dos veces. Además, importa la distancia del punto ideal pero no la dirección hacia la izquierda o la derecha:

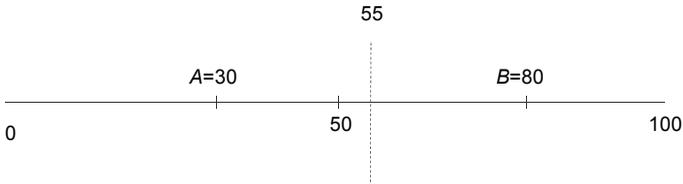
$$W(p, i) = -(p - i)^2, \quad (1)$$

donde p es la política implementada e i es el punto ideal.

El supuesto clave del modelo de “voto determinista” es que se sabe a ciencia cierta quién es el votante mediano. En el ejemplo tomado de Downs, la identidad del votante mediano es igual a 50 si todos los votantes participan en la elección. El votante mediano es decisivo cuando el sistema electoral es de simple pluralidad de sufragios, donde gana el candidato con más votos, y compiten solo dos partidos políticos. En ese caso, las probabilidades de que un partido gane las elecciones son discontinuas y cambian abruptamente: cuando está más cerca del mediano que el otro partido, sus chances de ganar son 1; cuando están a igual distancia, sus chances son $\frac{1}{2}$; cuando está más alejado el mediano, sus chances son cero.

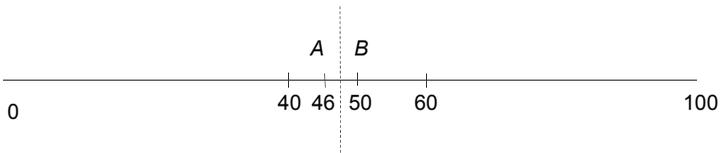
Dado esto, si hay dos partidos oportunistas a los que sólo les interesa ganar las elecciones, tienen un incentivo a moverse más cerca del mediano que el otro partido, ya que el que está más cerca del mediano tiene una mayoría de votos y gana. Por ejemplo, si A está en 30 y B está en 80, el partido A gana las elecciones con el 55% de los votos ya que todos los votantes a la izquierda de 55 prefieren el partido A (ver gráfico 1). El incentivo del partido B va a ser correrse a la izquierda, para acercarse a una distancia de menos de 20 del votante mediano.

Gráfico 1. Modelo de voto determinista con mediano en 50



Downs (1957) reconoce que los partidos políticos enfrentan incertidumbre sobre la identidad del votante mediano (y que esto puede llevar a divergencia de políticas), pero no formaliza esta profunda intuición. En este caso, el modelo es de “voto probabilista” ya que el mediano tiene una determinada distribución de probabilidad. Supongamos que el votante mediano puede estar en cualquier punto entre 40 y 60, con una distribución uniforme de probabilidad (Alesina y Rosenthal 1995, capítulo 2, desarrollan un ejemplo similar), por lo que el mediano de la distribución es también 50.

Gráfico 2: Modelo de voto probabilista con mediano entre 40 y 60



Al apartarse del valor esperado del mediano, las probabilidades de ganar las elecciones caen en forma continua y suave. Si el partido A se aparta de 50 y elige, por ejemplo, 46, su probabilidad de ganar una elección no cae a cero. Si el votante mediano resultara ser 48, estaría indiferente entre A y B; si cayera entre 40 y 48, el partido A ganaría la elección, mientras que si cayera entre 48 y 60, el partido B que está ubicado en 50 la ganaría. Por tanto, con voto probabilista el castigo por apartarse del *mediano* de la *distribución de*

medianos implica un castigo menor: la probabilidad de ganar cae en $10/20$ a $8/20$ para *A*, mientras que la probabilidad sube de $10/20$ a $12/20$ para *B*. Estos cálculos usan la propiedad de que, con una distribución uniforme, la probabilidad está dada por el área de un rectángulo. En este caso, el soporte de la distribución determina la base, que tiene una longitud de 20 (entre 40 y 60) y la densidad determina la altura, que es de $1/20$ (el área total es 1, porque la probabilidad total siempre es 1). Por tanto, la probabilidad de un mediano igual o menor a 48 es de $8 * (1/20) = 8/20$.

3.4. Hoja de ruta

Diferenciando los distintos modelos de acuerdo a las tres dimensiones consideradas, podemos construir un mapa de los distintos modelos de competencia política. El cuadro 1 (adaptado de Alesina y Rosenthal 1995, capítulo 2) resume los modelos de competencia política, indicando en la sección en la cual tratamos el modelo correspondiente.

Cuadro 1. Modelos de competencia política

A. Modelos de política preelectoral		Objetivos de los partidos políticos	
		Ganar las elecciones (políticos oportunistas)	Aplicar sus políticas ideales (políticos principistas)
Información	Completa (voto determinista)	Sección 4	Sección 4
	Incompleta (voto probabilista)	Sección 5	Sección 5
B. Modelos de política poselectoral: Sección 6			

4. Convergencia al mediano en modelos de política preelectoral

En esta sección consideramos modelos de política preelectoral donde las campañas electorales son creíbles. El mensaje principal de la sección es el resultado más célebre sobre la determinación de la política económica en una democracia, el teorema del votante mediano de Downs (1957).

4.1. El modelo de Downs

La formalización se hace utilizando el modelo espacial de Hotelling (1929). Hotelling (1929) sugirió la aplicación de su ciudad lineal a la competencia política entre dos partidos políticos. La ley de Duverger (1954) predice que, por razones estratégicas, un sistema electoral de simple pluralidad de sufragios lleva a dos partidos políticos.⁴⁶ Este es un modelo de política preelectoral que Downs (1957) incorporó en su marco de dos partidos políticos oportunistas a los cuales solo les interesa ganar elecciones (aunque a veces es ambiguo y supone que los partidos quieren maximizar votos). Supone que todos los miembros de un partido actúan en pos del objetivo del equipo. Hay además información completa sobre la identidad del votante mediano.

Dado esto, si hay dos partidos oportunistas a los que sólo les interesa ganar las elecciones, tienen un incentivo a moverse más cerca del mediano que el otro partido, ya que el que está más cerca del mediano tiene una mayoría de votos

⁴⁶ Aunque hay países bipartidistas como Estados Unidos, Cox (1997), capítulo 1, plantea que esta ley se verifica empíricamente más a nivel local que nacional. Con un sistema electoral mayoritario en cada distrito, como el de pluralidad simple de sufragios, tiene sentido maximizar la probabilidad de ganar las elecciones. Pero si hay un sistema electoral proporcional donde están en juego varios cargos por distrito, no uno solo, puede tener sentido maximizar en cambio el voto esperado.

y gana. El único equilibrio posible es que $A = B = 50$, donde ambos partidos convergen al votante mediano y se supone convencionalmente que ambos partidos tienen la misma chance de ganar las elecciones. Si alguno de los partidos, sea A o B , se aparta del mediano, sus chances de ganar caen de 0.50 a 0.

El modelo downsiano se puede interpretar como una competencia por el poder ejecutivo en una democracia representativa o indirecta, donde los votantes no eligen políticas directamente sino a los responsables de hacer políticas. En un sistema presidencialista, hay una competencia directa por controlar el ejecutivo, que está investido en la presidencia. En un sistema parlamentario, el partido que tiene mayoría en la legislatura forma gobierno y pone al primer ministro, que tiene la función de dirigir al poder ejecutivo.

Este es un modelo muy simple, pero muestra el efecto de la competencia política que enfatiza Schumpeter (1942) como característico de la democracia: si hubiera un solo partido, este modelo degenera en un monopolio del poder político, es decir, en una dictadura. El partido A podría hacer lo que quisiera. Al mismo tiempo, este modelo es sumamente optimista: al estilo de la competencia a la Bertrand que lleva a precios competitivos ni bien hay un segundo competidor con costos similares, aquí alcanza con que haya otro partido político oportunista para que se converja al mediano.

Aunque Downs no lo presenta como tal, esto es un equilibrio de Nash: dado lo que hace el otro partido, ninguno tiene incentivo a desviarse del mediano. Más aún, este equilibrio de Nash es único: si cualquiera de los dos partidos está situado fuera del mediano, alguno de los partidos tiene incentivo a desviarse. El teorema del votante mediano de Downs resume esto.

Resultado 4.1 (convergencia al mediano): *Supongamos que hay dos partidos oportunistas, las plataformas electorales determinan las políticas poselectorales, la competencia electoral es sobre una única dimensión y las preferencias de los votantes son de un solo tope. Entonces, si hay información completa sobre la identidad del votante mediano, ambos partidos convergen a la plataforma ideal mediana que separa al electorado en dos mitades, una con su punto ideal a la izquierda y otra a la derecha.*⁴⁷

Aunque el teorema de Downs a menudo se confunde en la literatura con el teorema del votante mediano de Black, son dos resultados distintos. Black (1948) consideró un sistema de votación entre un número finito de alternativas, el método de Condorcet de comparar cada par posible y seleccionar como ganadora la que tiene más victorias: con sólo dos alternativas, este método coincide con la simple pluralidad de sufragios que Downs consideró. La innovación fundamental de Black (1948) fue introducir las preferencias de un solo tope, que generalizan las preferencias espaciales de Hotelling (1929), mostrando que bajo esas condiciones la propuesta ideal del mediano puede derrotar cualquier otra opción, por lo que hay un único ganador de Condorcet. El problema es que las votaciones son manipulables si hay más de dos opciones, como comenta por ejemplo Harsanyi (1965) y demuestran en general Gibbard (1973) y Satterthwaite (1975).

⁴⁷ El supuesto de que las preferencias de los votantes son de un único tope es más que una restricción sobre las preferencias individuales ya que las preferencias de todos los votantes deben ser de único tope con respecto a un mismo orden (ver Austen-Smith y Banks 2000, capítulo 4). Para un enunciado y prueba con todos los detalles técnicos ver Roemer (2001), capítulo 1.

Si bien Black (1948) se concentró en el problema de elegir entre políticas alternativas, el problema característico de las legislaturas o de cualquier cuerpo que tome decisiones directas en forma colectiva, menciona que su teorema se aplica también a la competencia entre candidatos, lo característico de la democracia representativa donde los votantes eligen delegados o representantes para que tomen las decisiones públicas por ellos. Conceptualmente, la diferencia clave entre Downs (1957) y Black (1948) es que en Downs las posiciones de los candidatos no están dadas: los candidatos eligen endógenamente su posición, por lo que la política pública propuesta pasa a ser la variable estratégica clave.

4.2. *El modelo de Wittman*

¿Qué sucede si los partidos tienen un costado programático? Aunque mucho menos célebre que el modelo de Downs, el modelo de Wittman (1973, 1983, 1990) captura exactamente esta situación. Se trata de un problema más complejo, ya que ahora los partidos deben balancear dos cuestiones, primero las chances electorales y segundo la política que se implementará. Para ver esto supongamos que denominamos con $\pi_A(p_A, p_B)$ la probabilidad de que el partido A gane las elecciones cuando las plataformas son p_A y p_B , respectivamente. Consideremos además que las preferencias de los partidos vienen dadas por $W(p, j)$ con $j = A, B$. Entonces, el problema del partido j es elegir una plataforma p_j que maximice:

$$\pi_A(p_A, p_B)W(p_A, j) + [1 - \pi_A(p_A, p_B)]W(p_B, j), \quad (2)$$

mientras en el modelo de Downs los partidos simplemente maximizan $\pi_A(p_A, p_B)$.

A pesar de que el modelo de Wittman es más complicado que el modelo de Downs, el resultado de convergencia se

mantiene. La intuición es que aún si los partidos tienen un costado programático y quieren imponer un determinado programa de gobierno, antes tienen que ganar las elecciones para poder implementar su programa preferido.⁴⁸ Siempre y cuando estén polarizados a un lado y otro del mediano, los partidos están forzados a moverse hacia el mediano, para evitar que el otro partido se acerque aún más y gane las elecciones con una política opuesta todavía más alejada de su punto ideal que la del mediano. La lógica de la competencia lleva a los partidos a moderarse y converger en el mediano. Es decir, tenemos el siguiente resultado.

Resultado 4.2 (convergencia al mediano con partidos polarizados): *Supongamos que hay dos partidos principistas, las plataformas electorales determinan las políticas poselectorales, la competencia electoral es sobre una única dimensión y las preferencias de los votantes son de un solo tope. Si hay información completa sobre la identidad del votante mediano, ambos partidos convergen a la plataforma ideal mediana sólo si están polarizados, en el sentido de que la política ideal de un partido está a la izquierda y la del otro a la derecha de la plataforma ideal mediana.*⁴⁹

⁴⁸ A estos partidos programáticos les interesa las políticas efectivamente implementadas en equilibrio. Si les interesara la fidelidad a los principios del partido como posición que sostienen en la campaña (es decir, les interesara no sólo el resultado final sino el proceso que siguen para competir), las consecuencias podrían ser diferentes ya que estos partidos serían más fundamentalmente principistas. Fiorina (1999) justamente comenta que no conoce modelos que desarrollen la idea de que la utilidad del candidato depende directamente de las posiciones que defiende.

⁴⁹ Ver Roemer (2001), capítulo 1, para un enunciado y prueba con todos los detalles técnicos.

4.3. *Aplicación del modelo downsiano a un problema de redistribución general*

Pasamos ahora a una aplicación del modelo de Downs a las finanzas públicas. Persson y Tabellini (2000) distinguen entre problemas de redistribución general, que tienen que ver con diferencias de ingreso entre los votantes, y problemas de redistribución específica, que tienen que ver con grupos de interés o lobby. El teorema del votante mediano tiene una aplicación directa a los problemas de redistribución general.

Persson y Tabellini (2000), capítulo 3.2, discuten una versión simplificada del modelo de Meltzer y Richards (1981). Resuelven primero un modelo económico simple de finanzas públicas, derivando la función de utilidad indirecta de cada agente. Luego resuelven el problema político usando las preferencias sobre políticas que aparecen en la función de utilidad indirecta.

Supongamos un continuo de agentes con preferencias cuasi-lineales:

$$w^i = c^i + H(g), \quad (3)$$

donde la función de utilidad del bien público $H(g)$ es cóncava: $H_g > 0$, $H_{gg} < 0$.

El consumo privado está determinado por el ingreso disponible después de impuestos, es decir $c^i = (1 - \tau)y^i$. La distribución del ingreso de los individuos cumple las siguientes propiedades: $\mathbf{E}(y^i) = y$, $F(y^m) = \frac{1}{2}$ y $y^m \leq y$, por lo que el votante mediano tiene un ingreso igual o menor al ingreso medio. La restricción presupuestaria del gobierno es $\tau y = g$, donde los ingresos tributarios igualan al gasto.

El problema de optimización del consumo es trivial, ya que el ingreso es exógeno. Por tanto, nos fijamos ahora en

las preferencias sobre políticas usando la función de utilidad indirecta:

$$W(g, y^i) = (y - g) \frac{y^i}{y} + H(g). \quad (4)$$

Comencemos buscando el gasto público ideal para un ciudadano con ingreso y^i . Para ello diferenciamos la función $W(g, y^i)$ con respecto a g :

$$W_g(g, y^i) = -\frac{y^i}{y} + H_g(g) = 0 \Rightarrow g^i = H_g^{-1}\left(\frac{y^i}{y}\right), \quad (5)$$

donde g^i , el nivel de bien público ideal del ciudadano i , es una función de su ingreso relativo. Aplicando el teorema de la función implícita a $W_g(g, y^i) = 0$ y usando la concavidad de $H(g)$, se sigue que g^i tiene derivada negativa:

$$-\frac{1}{y} + H_{gg}(g) \frac{dg}{dy^i} = 0 \Rightarrow \frac{dg}{dy^i} = \frac{1}{yH_{gg}(g)} < 0 \quad (6)$$

Dada la concavidad de $H(g)$, las preferencias sobre políticas son de un solo tope (aunque no necesariamente espaciales), por lo que son decisivas las preferencias del ciudadano mediano en términos de bien público deseado g^i . Como el nivel ideal de bien público de cada ciudadano es una función decreciente del ingreso, el mediano está dado por el mediano de ingreso y^m de los que tienen derecho a votar.⁵⁰

⁵⁰ Las preferencias sobre bien público en (4) también satisfacen la condición de un solo cruce de Gans-Smart cuando los individuos se ordenan por nivel de ingreso: los individuos más ricos apoyan al mediano contra niveles más altos de gasto público, mientras los más pobres lo apoyan contra niveles más bajos (ver Persson y Tabellini 2000, capítulo

El resultado de Meltzer y Richards (1981) se sigue muy simplemente de esto: a medida que se amplía el derecho a voto, el mediano y^m pasa a ser un individuo más pobre. Esto lleva a que la ampliación del sufragio produzca una expansión del gasto público que incluso puede superar el nivel eficiente dado por $g^* = H_g^{-1}(1)$.⁵¹ Esto es una manera estilizada de explicar la transmutación del estado gendarme del siglo XIX, que protegía la propiedad privada y la libertad de mercado, al estado benefactor del siglo XX. Hay una fuerte crítica en Tanzi y Schuknecht (2000) a la expansión desmedida del gasto público, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Lindert (2004), por su parte, proporciona una explicación política que está en línea con el actual modelo, ligando la expansión gradual del gasto público desde principios del siglo XIX con la ampliación de los derechos políticos a toda la población.

4.4. Teorema de votante mediano como referencia y como contrafáctico

La simplicidad analítica del enfoque de Downs llevó a su adopción generalizada para analizar elecciones. Esto no de-

2.2.1). Esta es una condición alternativa a las preferencias de un solo tope para derivar el resultado 4.1 de convergencia de los partidos políticos al mediano.

⁵¹ Para ver que $g^* = H_g^{-1}(1)$ es el nivel eficiente de gasto público consideremos el problema de un planificador benevolente utilitarista:

$$\max_{c_i, g} \int_i (c_i + H(g))F'(i)di, \quad \text{sujeto a} \quad \int_i c_i F'(i)di + g =$$

$\int_i y_i F'(i)di = y$. Introduciendo la restricción en la función objetivo tenemos $\max_g y - g + H(g)$, cuya condición de primer orden es $H_g(g) = 1$. Esta última expresión es la famosa regla de Samuelson. El lado izquierdo de la igualdad es la suma de las tasas marginales de sustitución entre el bien público y el privado de todos los individuos y el lado derecho es la tasa marginal de transformación entre el bien público y el bien privado.

be llevar a pensar que es un marco definitivo para caracterizar la competencia electoral. Primero y principal, la predicción central de la teoría espacial, el teorema del votante mediano, no se cumple. Los candidatos y los partidos generalmente no convergen al punto ideal del votante mediano, como queda reflejado en el título de un trabajo de Fiorina (1999) que se pregunta qué pasó con el votante mediano. El desafío es encontrar las razones.

El teorema es un enunciado condicional: predice cierto resultado si se cumplen ciertas condiciones. Estas condiciones son clave para determinar su aplicabilidad. Aunque el teorema no se cumpla en la práctica, tiene valor como contrafáctico.⁵² Es decir, permite explorar las razones que pueden explicar por qué divergen los partidos políticos. Vamos a mencionar tres: la libre entrada de más partidos políticos, problemas de información y problemas de agencia.

Dado que la democracia se caracteriza por la libre entrada, una primera posibilidad es la entrada de terceros partidos. Si hay convergencia completa de los partidos *A* y *B* al mediano, dejan los flancos abiertos: si entrara un partido *C* ligeramente a la izquierda o a la derecha del mediano, se llevaría casi la mitad de los votos, ganando las elecciones, dejando a los partidos *A* y *B* con aproximadamente un cuarto de los votos cada uno. La competencia potencial de terceros partidos es una primera explicación de por qué no convergen los partidos políticos (ver Palfrey 1984 y Osborne 1995).

Aun sin la entrada de terceros partidos, puede haber divergencia si hay problemas de información. El modelo es-

⁵² En esto es similar al rol en finanzas del teorema de Modigliani-Miller acerca de la irrelevancia de la estructura de capital de la firma: su violación en la práctica permite analizar qué supuesto específico del teorema no se cumple y determina que la estructura de financiamiento sí importe a las firmas.

pacial simple supone información completa sobre el votante mediano (voto determinista), pero puede no haberla, lo que lleva a los modelos de voto probabilista. Una vez que hay incertidumbre sobre el votante mediano, si se introducen las cuestiones de valores compartidos (*valence issues*), es decir, cuestiones que son valoradas de la misma forma por todo el electorado, tales como la idoneidad o honestidad de los candidatos, se puede explicar por qué un partido que sabe que está en desventaja tiene un incentivo para diferenciarse y desviarse del valor esperado del mediano para lograr una probabilidad de ganar mayor a cero. Es decir, si el partido B estuviera en desventaja con respecto al partido A y eligiera la misma plataforma, perdería seguro. Al haber voto probabilista, el partido B va a tener una probabilidad positiva de ganar si elige una plataforma diferente a la del partido A . En la sección 5 sobre voto probabilista estudiaremos esto más detalladamente.

Otro factor que puede llevar a divergencia de políticas son las cuestiones de agencia: candidatos con preferencias propias que pueden luego aplicar esas políticas en lugar de lo que quiere el mediano, es el problema de política poselectoral cuando no hay compromiso. En la sección 6 discutimos esto.

5. Modelos electorales probabilistas

En los modelos de competencia electoral deterministas, los candidatos conocen perfectamente las preferencias de los votantes. Una consecuencia de este supuesto es que la competencia entre los candidatos es extrema, en el sentido de que un mínimo movimiento en la posición de uno de los candidatos tiene un efecto enorme en los resultados electorales. Los modelos electorales probabilistas relajan este supuesto, generando funciones de reacción continuas que son más realistas.

Más allá del mayor grado de realismo de los modelos probabilistas, existen razones conceptuales y de conveniencia analítica que justifican su uso. Una primera razón es que con el modelo probabilista podemos hacer que los partidos converjan a una plataforma electoral diferente a la plataforma electoral mediana. Además, es relativamente sencillo introducir grupos de interés, obteniendo así un modelo que captura simultáneamente dos mecanismos fundamentales para la toma de decisiones colectivas, a saber, el proceso electoral y el poder de influencia. Otra razón de peso es que cuando los políticos son partidistas, en el sentido de que no sólo se preocupan por ganar las elecciones sino también por las políticas implementadas, los modelos electorales probabilistas generan divergencia de las plataformas electorales.⁵³

5.1. Políticos oportunistas con voto probabilista

Comenzamos exponiendo un modelo oportunista a la Downs, donde el cambio clave es que hay información incompleta, por lo que el voto es probabilista. Los partidos son oportunistas y sólo se preocupan de las rentas exógenas que obtienen cuando ganan las elecciones. Formalmente, hay dos partidos A y B cuyas preferencias vienen dadas por $\pi_A R$ y $(1 - \pi_A)R$, donde R son las rentas exógenas y π_A es la probabilidad que tiene el partido A de ganar las elecciones. Denotamos con p_A (p_B) la plataforma del partido A (B).

Preferencias espaciales

Siguiendo a Roemer (2001), capítulo 2, consideremos una sociedad con distintos tipos de ciudadanos en la que cada tipo prefiere un nivel distinto de la política pública. En particular, supongamos que hay un continuo de tipos

⁵³ Los trabajos seminales sobre voto probabilista son Enelow y Hinich (1981), Lindbeck y Weibull (1987) y Coughlin (1992).

$H = [0,1]$ y que los ciudadanos de tipo $h \in H$ tienen las siguientes preferencias espaciales:

$$W(p, h) = -|p - h|, \quad (7)$$

donde $p \in \mathbb{R}$ es la política implementada. Supongamos además que h se distribuye en la población con la función de distribución acumulada F , donde $F(h)$ indica la proporción de ciudadanos con tipos menores o iguales a h . Si los partidos políticos ofrecen las plataformas p_A y p_B , con $p_A < p_B$, $F\left(p_A + \frac{p_B - p_A}{2}\right) = F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right)$ es por la ecuación (7) la fracción de ciudadanos que prefieren p_A y votarían al partido A. Si la asistencia de los ciudadanos es aleatoria, haciendo que los votantes se distribuyan uniformemente en el intervalo $\left[F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) - \beta, F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) + \beta\right]$, los partidos políticos no puede conocer este número con precisión. Entonces, la probabilidad de que el partido A gane la elección viene dada por:

$$\pi_A(p_A, p_B) = \begin{cases} 0, & \text{si } F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) + \beta \leq \frac{1}{2}, \\ \frac{F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) + \beta - \frac{1}{2}}{2\beta}, & \text{si } F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) - \beta < \frac{1}{2} < F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) + \beta, \\ 1, & \text{si } F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) - \beta \geq \frac{1}{2}. \end{cases} \quad (8)$$

La probabilidad de que un partido gane las elecciones no es 0 o 1 aún cuando $p_A \neq p_B$. Además, podemos ahora distinguir fácilmente entre la participación de los partidos en el voto total y las probabilidades de ganar las elecciones. Por ejemplo, si p_A , p_B y F son tales que $F\left(\frac{p_A + p_B}{2}\right) = 0,519$ y $\beta = 0,02$, su participación esperada en el voto es 0,519 y la

probabilidad de que el partido *A* gane las elecciones es 0,975.

Denotemos con m el tipo mediano, $F(m) = \frac{1}{2}$. No es difícil probar que en equilibrio ambos partidos proponen $p_A^* = p_B^* = m$ (ver Roemer 2001, capítulo 3). Es decir, aunque tenemos un modelo más realista que el modelo determinista de Downs en el que pequeñas diferencias en las plataformas electorales no se traducen en cambios abruptos en las chances electorales, mantenemos la predicción clásica de que ambos partidos convergen a la plataforma electoral mediana.

Clases sociales homogéneas

En lugar de analizar individuos aislados, consideremos ahora una sociedad integrada por J grupos, cada uno identificado con el índice j , como Persson y Tabellini (2000), capítulo 3. Denotemos con α_j a la proporción de cada grupo en la población. Los ciudadanos que integran el mismo grupo social j valoran de la misma forma las plataformas de los partidos, donde $W(p, j)$ indica la utilidad que recibe cada ciudadano del grupo j cuando la plataforma implementada es p . Además, cada ciudadano tiene una preferencia individual por uno de los dos partidos, donde $\sigma^{i,j}$ indica el sesgo ideológico idiosincrático hacia el partido *B* del individuo i en el grupo j . Estos sesgos ideológicos se distribuyen uniformemente sobre el intervalo $\left[-\frac{1}{2\phi^j}, \frac{1}{2\phi^j}\right]$. Es decir, la mitad del grupo tiene un sesgo ideológico hacia un partido, la otra mitad hacia el otro, por lo que en el agregado estos sesgos están balanceados. Se puede interpretar ϕ^j como una medida de la independencia de cada grupo de votantes: cuando es muy alta, los votantes cambian muy fácilmente de un candidato a otro, no son votantes cautivos. Además hay un shock ideológico común δ que afecta a todos los grupos

por igual y se distribuye uniformemente sobre el intervalo $\left[-\frac{1}{2\psi}, \frac{1}{2\psi}\right]$. Este shock común, aún siendo nulo en valor esperado, introduce incertidumbre electoral en los partidos políticos, ya que hace que la proporción de votantes que vota a cada partido en cada grupo se desvíe en un sentido u otro (dependiendo de la realización de δ) aún cuando ambos partidos propongan las mismas plataformas.

A este modelo básico de Persson y Tabellini (2000) le incorporamos un componente v que representa cuestiones como la idoneidad u honestidad de los gobernantes cuya valoración es compartida en común por todos los individuos de todos los grupos, aunque es posible que distintos grupos valoren v en distinta medida, por lo que $\gamma_j v$ indica el valor para los votantes del grupo j (con $\gamma_j > 0$). Rogoff y Sibert (1988) resaltan una asimetría informativa importante respecto a la idoneidad de los candidatos percibida por los votantes: mientras el oficialismo puede dar evidencia de su idoneidad a través de sus actos, la oposición no, por lo que la única información disponible para los votantes es que el candidato opositor tendrá la idoneidad media.⁵⁴ Si, por ejemplo, A es el oficialismo y B la oposición, entonces la diferencia entre la idoneidad esperada de A y B viene dada por $v - \mathbf{E}(v)$, mientras que $\gamma_j[v - \mathbf{E}(v)]$ representa la diferencia en la utilidad esperada debida a cuestiones de idoneidad que recibe un individuo del grupo j cuando gana el oficialismo. Sin pérdida de generalidad podemos suponer que $\mathbf{E}(v) = 0$, con lo que $v > 0$ ($v < 0$) indica que el oficialismo es relativamente competente (incompetente).

⁵⁴ Nosotros nos abstraemos de otra cuestión en la que Rogoff y Sibert (1988) se enfocan, qué sucede cuando hay información asimétrica sobre la idoneidad y la obra de gobierno puede actuar como una señal. Analizamos las señales en la sección 6, al discutir la credibilidad de las campañas políticas.

La idea de introducir los valores compartidos está inspirada por Kayser y Wlezien (2005), que se preguntan cómo la polarización ideológica afecta el voto económico. Por “voto económico”, entienden específicamente un voto afectado por la calidad del desempeño, no por intereses económicos sectoriales o personales. En tanto estas cuestiones dependen de la idoneidad y de la honestidad del gobernante, son temas de valoración común donde no hay mucha heterogeneidad entre los votantes. Con esto tratan de explicar un fenómeno empírico, por qué es más importante el voto económico en Europa ahora que antes, lo que responden diciendo que hay menos polarización ahora ya que la mayoría del electorado no está adscrita a ningún partido político.⁵⁵

Hay información incompleta porque los candidatos conocen la distribución, pero no la realización de δ . La secuencia del juego electoral es la siguiente: 1) Los candidatos anuncian simultáneamente sus plataformas p_A y p_B ; 2) Se revela el valor de δ ; 3) Hay elecciones; 4) El candidato ganador implementa su plataforma. Tal como veremos a continuación la clave está en que los partidos anuncian sus plataformas antes de que se conozca la realización de δ .

Como este juego es dinámico, adoptamos como concepto de equilibrio el equilibrio de Nash perfecto en subjuegos, que aquí no es otra cosa más que la idea intuitiva de induc-

⁵⁵ En la formulación de Kayser y Wlezien (2005), se trata la elección de plataformas como la determinante del voto económico, pero esto no es coherente ya que las plataformas representan distintos intereses personales y sectoriales sobre los cuales hay conflicto, no consenso general. Por eso nuestra formulación es diferente. En sus regresiones, toman al crecimiento del producto para medir el desempeño. Controlan además por “claridad de responsabilidad”, ya que en países donde gobierna una coalición no es tan fácil ver quién es el responsable del estado de cosas, por lo que el voto económico puede ser menos importante (técnicamente, hay un problema de extracción de señal).

ción hacia atrás.⁵⁶ Como los partidos seleccionan sus plataformas en función de los resultados electorales, comenzamos estudiando las decisiones de los votantes una vez que los candidatos ya anunciaron sus plataformas y se conoce el valor de δ . El votante de corte s en el grupo j , que se conoce en inglés como *swing voter*, es el votante que está justo indiferente entre los partidos A y B :

$$\sigma^{s,j} = W(p_A, j) - W(p_B, j) + \gamma_j v - \delta. \quad (9)$$

Los votantes con $\sigma^{i,j} < \sigma^{s,j}$ votan al partido A , mientras que los votantes con $\sigma^{i,j} > \sigma^{s,j}$ votan al partido B . Dado que $\sigma^{i,j}$ se distribuye uniformemente en el intervalo $\left[-\frac{1}{2\phi^j}, \frac{1}{2\phi^j}\right]$, la proporción de votantes en el grupo j que votan por el partido A está dada por el producto del intervalo donde $\sigma^{i,j} < \sigma^{s,j}$, a saber, $\sigma^{s,j} - \left(-\frac{1}{2\phi^j}\right) = \sigma^{s,j} + \frac{1}{2\phi^j}$, y la densidad en ese intervalo, que está dado por la constante ϕ^j . Como α_j es la proporción de cada grupo en la población, la participación del partido A en el voto total, s_A , es

$$s_A(p_A, p_B, v, \delta) = \sum_j \alpha_j \phi^j \left(\sigma^{s,j} + \frac{1}{2\phi^j} \right) = \frac{1}{2} + \sum_j \alpha_j \phi^j \left(W(p_A, j) - W(p_B, j) + \gamma_j v - \delta \right), \quad (10)$$

donde $s_A(p_A, p_B, v, \delta)$ indica la participación del partido A en el total del voto cuando las plataformas de los partidos son p_A y p_B , la idoneidad del oficialismo es v y se da el shock agregado de ideología δ . La probabilidad de que gane

⁵⁶ Esto elimina los equilibrios de Nash que contienen promesas o amenazas no creíbles.

el partido oficialista A está dada por la probabilidad de que tenga la mitad o más de los votos:

$$\pi_A(p_A, p_B, v) = Pr \left[s_A(p_A, p_B, \delta, v) \geq \frac{1}{2} \right] = Pr \left[\frac{\sum_j \alpha_j \phi^j (W(p_A, j) - W(p_B, j) + \gamma_j v)}{\varphi} \geq \delta \right], \quad (11)$$

donde $\varphi = \sum_j \alpha_j \phi^j$. Como δ tiene una distribución uniforme sobre el intervalo $\left[-\frac{1}{2\psi}, \frac{1}{2\psi}\right]$, tenemos que:

$$\pi_A(p_A, p_B, v) = \frac{1}{2} + \frac{\psi}{\varphi} \sum_j \alpha_j \phi^j \gamma_j v + \frac{\psi}{\varphi} \sum_j \alpha_j \phi^j (W(p_A, j) - W(p_B, j)). \quad (12)$$

La probabilidad de ganar una elección varía de forma suave a medida que cambian las plataformas electorales en vez de cambiar abruptamente de 1/2 a 1 o 0 ante una ínfima diferencia entre las plataformas de los partidos.

Pasamos ahora a estudiar qué plataformas anuncian los partidos. Debemos encontrar un par de plataformas electorales (p_A^*, p_B^*) tal que p_A^* maximice $\pi_A(p_A, p_B^*)R$ y p_B^* maximice $[1 - \pi_A(p_A^*, p_B)]R$.⁵⁷ Es decir, un par de plataformas tal que ninguno de los partidos tenga incentivos a desviarse para incrementar sus chances de ganar la elección. A partir de (12), surge de la condición de primer orden que ambos partidos anuncian la misma plataforma $p_A^* = p_B^* = p^*$:

$$\sum_j \alpha_j \phi^j \frac{dW(p, j)}{dp} = 0. \quad (13)$$

⁵⁷ Nos concentramos en equilibrios de Nash en estrategias puras, no en estrategias mixtas. Una razón es que en el contexto de un modelo de competencia electoral es difícil interpretar un equilibrio en estrategias mixtas (ver Austen Smith y Banks 2005, capítulo 7).

En equilibrio, la política resultante le da un mayor peso a los grupos que tienen más votantes independientes, que son los que están en el margen entre un partido y otro. Grossman y Helpman (2001) muestran que, con pequeñas variantes en el modelo, se puede hacer que ϕ^j refleje cuan propensos a votar son los individuos de cada grupo, por lo que los grupos que participan más también tienen más peso en el proceso electoral.

Podemos calcular también la diferencia entre las chances electorales de los partidos en equilibrio:

$$|\pi_A(p^*, p^*) - \pi_B(p^*, p^*)| = \frac{\psi|v|}{\varphi} \sum_j \alpha_j \phi^j \gamma_j. \quad (14)$$

A medida que la dispersión del sesgo ideológico agregado ($\text{Var}(\delta) = \frac{1}{12\psi^2}$) se hace más pequeña, la idoneidad juega un rol más importante en los resultados electorales. El siguiente resultado resume los que hemos visto sobre el modelo probabilista.

Resultado 5.1 (votantes independientes): *Los grupos de votantes más independientes (ϕ^j alto) logran que sus preferencias sean mejor tenidas en cuenta en el proceso electoral. Los electorados menos ideológicos (ψ alto) dan más importancia a cuestiones valorativas comunes como la idoneidad y la honestidad.*

Como el sesgo ideológico δ no depende de la elección de plataformas, sino que está definido en forma exógena, no hay en este modelo ningún incentivo para que ambos partidos diverjan, a pesar de haber cuestiones valorativas comunes en juego. Procedemos ahora a aplicar estas ideas para estudiar la política fiscal.

Modelo simple de redistribución general.

Retomamos el modelo de redistribución general de la sección 4.3. Supongamos que existen sólo tres grupos en la sociedad, ricos, clase media y pobres, identificados por el supraíndice $j = R, M, P$. En cada grupo, los individuos tienen un ingreso dado por y^j , donde $y^R > y^M > y^P$. La restricción presupuestaria del gobierno cambia ahora a $\tau y + \theta = g$, donde $y = \sum_j \alpha_j y^j$ es el ingreso medio de la población y θ es una medida de la idoneidad del gobierno (o de su honestidad). Si introducimos estas expresiones en la función de utilidad obtenemos:

$$W(g, j) = (y - g) \frac{y^j}{y} + H(g) + \frac{y^j}{y} \theta. \quad (15)$$

Los dos primeros términos de esta expresión son como en la ecuación (4). El tercer término es la valuación de la idoneidad del gobierno que hacen los votantes de cada grupo. Si definimos $\beta_j = \frac{y^j}{y}$, θ_A (θ_B) la idoneidad cuando gobierna el partido A (B) y $v = \theta_A$, tenemos un caso particular del modelo probabilista que hemos presentado.

De (13) y (15), en equilibrio ambos partidos proponen $g_A = g_B = g^* = H_g^{-1} \left(\frac{\hat{y}}{y} \right)$, donde $\hat{y} = \frac{\sum_j \alpha_j \phi^j y^j}{\sum_j \alpha_j \phi^j}$. Consideremos cuatro situaciones. Primero, si todos los grupos tienen la misma dispersión ideológica, $\phi^j = \phi$, se sigue que $\hat{y} = y$, $g_A = g_B = g^* = H_g^{-1}(1)$, el nivel eficiente. Esto implica que las políticas convergen, en este caso no al votante mediano sino al votante medio. Segundo, si los ricos tienen menos dispersión ideológica, $\phi^R > \phi^M = \phi^P$ y, entonces $\hat{y} > y$, $g_A = g_B = g^* < H_g^{-1}(1)$. Tercero, si los pobres tienen menos dispersión ideológica, $\phi^P > \phi^M = \phi^R$, entonces $\hat{y} < y$, $g_A = g_B = g^* > H_g^{-1}(1)$. Finalmente, si la clase

media tiene menos dispersión ideológica, $\phi^M > \phi^R = \phi^P$, el efecto depende del ingreso de la clase media.⁵⁸ Si la clase media tiene un ingreso por encima de la media, $y^M > y$, tenemos que $\hat{y} > y$, $g_A = g_B = g^* < H_g^{-1}(1)$, pero si $y^M < y$, tenemos que $\hat{y} < y$, $g_A = g_B = g^* > H_g^{-1}(1)$. Se da $\frac{\partial \hat{y}}{\partial \phi^M} < 0$ si y sólo si $y^M < \hat{y}$, lo que implica que $\frac{\partial g}{\partial \phi^M} = \frac{1}{y H_{gg}} \frac{\partial \hat{y}}{\partial \phi^M} > 0$ si y sólo si $y^M < \hat{y}$. Es decir, una reducción en la dispersión ideológica de la clase media conduce a más impuestos y gasto público cuando es relativamente pobre, pero a menos impuestos y gasto cuando es relativamente rica.

El problema del fondo común

Consideremos un modelo con bienes públicos locales. La sociedad está integrada por J grupos, indexados por el índice j . La utilidad de un miembro del grupo j es $w^j = c^j + H(g^j)$, donde g^j es el bien público específico del grupo j (hay tantos bienes públicos locales como grupos en la sociedad). Para simplificar el análisis, todos los miembros de la sociedad tienen el mismo ingreso y .

Comencemos con un sistema impositivo y fiscal completamente descentralizado, que financia el bien público específico con impuestos locales, por lo que la restricción presupuestaria del gobierno j es $\tau^j = g^j$. Por lo tanto, $W(g^j, j) = y - g^j + H(g^j)$. Dado que cada unidad política elige su propio nivel de gasto, aplicándole la condición (13) tenemos que $\tau^j = g^j = H_g^{-1}(1)$ y $c^j = y - H_g^{-1}(1)$. Es decir, la descentralización implementa el óptimo social.

⁵⁸ Claramente los pobres tienen un ingreso por debajo de la media y los ricos un ingreso por encima de la media. Es decir, $y^P < y = \sum_j \alpha_j y^j < y^R$. Sin embargo, la clase media puede tener un ingreso por debajo o por encima de la media.

¿Qué sucede si el sistema impositivo está centralizado y todos pagan un impuesto τ , pero las decisiones de gasto se siguen tomando de manera descentralizada? En este caso la restricción presupuestaria del gobierno viene dada por:

$$\tau = \sum_j \alpha_j g^j, \quad (16)$$

donde α_j es la proporción de individuos que pertenecen al grupo j en la población. Introduciendo esta restricción en la función de utilidad de los individuos obtenemos:

$$W(\mathbf{g}, j) = y - \sum_i \alpha_i g^i + H(g^j), \quad (17)$$

donde $\mathbf{g} = (g^1, \dots, g^J)$. Dado que cada unidad política toma sus propias decisiones de gasto, pero no puede decidir sobre los gastos de otras jurisdicciones, los votantes y partidos políticos del grupo j toman como dadas las decisiones de gasto de los demás grupos. Aplicando nuevamente la condición (13), tenemos que $g^j = H_g^{-1}(\alpha_j) > H_g^{-1}(1)$ y $c^j = y - \sum_i \alpha_i H_g^{-1}(\alpha_j)$. Tenemos el típico problema de los comunes: cada grupo decide sobreexpandir su nivel de gasto ya que sólo debe abonar una fracción α_j del costo. Los grupos más pequeños generan una distorsión mayor, ya que $H_g^{-1}(\alpha_j)$ decrece a medida que α_j crece. Esta situación aparece descrita en Buchanan y Tullock (1962), capítulo 6, como el caso extremo donde cualquier individuo en un grupo puede decidir la acción colectiva para proveer bienes locales y la tasa impositiva se ajusta para cubrir la suma de todos los gastos. Lo mismo pasaría, dicen, en una legislatura que respondiera a las demandas populares de servicios públicos basándose en un criterio de necesidades. Sin embargo, tal como agregan Buchanan y Tullock, las legislaturas rara vez funcionan así, ya que se requiere al menos una

mayoría simple para aprobar los gastos. Por tanto, no es el modelo apropiado para explicar posibles excesos de gastos locales con fondos federales en un país como Argentina. Discutimos un modelo alternativo de fondo común en la sección 7 al hablar de coaliciones ganadoras mínimas.

Finalmente, ¿qué sucede si las decisiones de gasto e impuesto se centralizan? Las preferencias de un miembro del grupo j vienen dadas por (17). La diferencia es que ahora hay una única elección global en la que se decide un vector de bienes públicos $\mathbf{g} = (g^1, \dots, g^J)$. Si nuevamente aplicamos la condición (13), ambos partidos proponen e implementan $g^j = H_g^{-1} \left(\frac{\sum_i \alpha_i \phi^i}{\phi^j} \right)$. Los grupos menos ideológicos logran que sus preferencias sean mejor tenidas en cuenta. Sólo cuando $\phi^j = \phi$ para todo j la centralización garantiza una provisión óptima de bienes públicos.

5.2. Grupos de interés en el modelo probabilista con políticos oportunistas

En muchas democracias las políticas públicas no se determinan exclusivamente a través del proceso electoral, sino que existen grupos de interés que intentan influenciar las políticas. Existen varios mecanismos a través de los cuales distintos grupos pueden influir las políticas públicas. Por ejemplo, los grupos de interés pueden financiar las campañas electorales, brindar información sesgada a los burócratas que diseñan e implementan las políticas o intentar educar a los votantes sobre los beneficios de ciertas políticas (Grossman y Helpman, 2001). Aquí nos focalizaremos en una extensión del modelo probabilista en la cual los grupos de interés colaboran con las campañas electorales de los partidos.

Denotemos con C_p^j a la contribución que un miembro del grupo j hace al partido P . Por lo tanto, las contribuciones

totales recibidas por el partido P son $C_P = \sum_j O^j \alpha_j C_P^j$, donde $O^j = 1$ si el grupo j está organizado y $O^j = 0$ si el grupo j no está organizado. Los partidos utilizan las contribuciones para las campañas electorales. En particular, la popularidad media del partido B está dada por:

$$\delta = \delta' + h(C_B - C_A), \quad (18)$$

donde δ' sigue una distribución uniforme sobre $\left[-\frac{1}{2\psi}, \frac{1}{2\psi}\right]$.⁵⁹

Las contribuciones son costosas para los grupos de interés, con la siguiente función de costos:

$$CT(C_A^j, C_B^j) = \frac{(C_A^j)^2 + (C_B^j)^2}{2}. \quad (19)$$

Los candidatos conocen la distribución, pero no la realización de δ' . La secuencia es como sigue: 1) Los candidatos anuncian simultáneamente p_A y p_B ; 2) Se revela el valor de δ' ; 3) Los grupos de interés deciden simultáneamente las contribuciones; 4) Hay elecciones; 5) El candidato ganador implementa su plataforma.

Nuevamente usamos como concepto de equilibrio el equilibrio de Nash perfecto en subjuegos. Sin entrar en detalles, se puede demostrar empleando inducción hacia atrás que este juego tiene un único equilibrio en el cual ambos partidos anuncian e implementan la misma política, la cual surge de maximizar la siguiente expresión, donde suponemos por simplicidad que $\phi = \phi^j$ para todo j :

⁵⁹ Una forma de justificar que las campañas electorales aumentan la popularidad de los candidatos es suponer que existe un grupo de votantes impresionables que responden a la publicidad (ver, por ejemplo, Grossman y Helpman 1996)

$$W(p) = \sum_j \alpha_j [\psi + O^j \alpha_j (\psi h)^2] W(p, j). \quad (20)$$

En equilibrio, ningún grupo aporta fondos y los candidatos anuncian e implementan la misma política, la que maximiza un promedio ponderado de las preferencias de cada grupo, donde el peso de cada grupo viene dado por la proporción del grupo en la población ajustado por su capacidad de organizarse en un lobby.⁶⁰ Tenemos el siguiente resultado.

Resultado 5.2 (grupos de interés): *Los votantes que son capaces de organizar un grupo de presión logran que sus preferencias sean más tenidas en cuenta por el proceso político.*

En la literatura se suele distinguir dos motivos que llevan a los grupos de interés a ofrecer contribuciones para las campañas electorales: el motivo electoral y el motivo de influencia. La idea del primero es que los grupos de interés tratan de aumentar las chances electorales del partido que ofrece una plataforma más favorable para el grupo. La idea del segundo es que las contribuciones de campaña son pagos que los grupos de interés ofrecen contingentes a la implementación de políticas favorables al grupo, por lo que puede asimilarse a un acto corrupción. Nuestro modelo captura el motivo electoral, no el motivo influencia. Para considerar

⁶⁰ Tal vez resulte un tanto paradójico que en equilibrio los grupos de interés no hagan contribuciones. La intuición es la siguiente. Dado que cada grupo organizado desea maximizar las chances electorales del partido que ofrezca la mejor plataforma electoral para el grupo, su mejor estrategia es contribuir al partido A si $W(p_A, j) > W(p_B, j)$, contribuir al partido B si $W(p_A, j) < W(p_B, j)$ y no contribuir si $W(p_A, j) = W(p_B, j)$. Ambos partidos, intentando complacer a los grupos de interés, mueven sus plataformas electorales en la dirección deseada por los grupos de interés. Como finalmente eligen la misma plataforma, no hay contribuciones.

ambos motivos simultáneamente es necesario invertir la secuencia de decisiones y suponer que los grupos de interés juegan primero y que luego los partidos deciden sus plataformas de campaña teniendo en cuenta el menú de contribuciones y políticas que ofrecen los grupos de interés. Este modelo ha sido estudiado por Grossman y Helpman (1994, 1996). Se trata de un problema de múltiples principales y un agente, el gobierno, que es bastante más complicado técnica y conceptualmente. Otra ventaja del modelo de Grossman y Helpman es que en equilibrio los grupos de interés hacen contribuciones mientras que en el modelo más simple ningún grupo aporta fondos en equilibrio.

Modelo simple de redistribución general con grupos organizados

Podemos ahora introducir grupos de interés en el modelo simple de política fiscal. No es difícil comprobar que en equilibrio ambos partidos implementan $g^* = H_g^{-1} \left(\frac{\tilde{y}}{y} \right)$, donde $\tilde{y} = \frac{\sum_j \alpha_j [1 + O^j \alpha_j \psi(h)^2] y^j}{\sum_j \alpha_j [1 + O^j \alpha_j \psi(h)^2]}$. En particular si los ricos pueden resolver más fácilmente el problema de acción colectiva que la clase media y los pobres, tenemos $\tilde{y} > y$ y $g^* < H_g^{-1}(1)$.

El problema de los comunes con grupos organizados

Reconsideremos el problema del fondo común cuando las decisiones de gasto e impuesto se centralizan, pero algunos grupos están organizados y pueden influir en el proceso político ofreciendo contribuciones a las campañas electorales. Para simplificar el problema supongamos que todos los grupos tienen el mismo número de miembros ($\alpha_j = \frac{1}{J}$). Rige el resultado 5.2, ya que $g^j = H_g^{-1} \left(1 - \frac{\psi(h)^2 (O^j - \lambda_L)}{1 + O^j \psi(h)^2} \right)$, donde

$\lambda_L = \frac{\sum_i O^i}{J}$ es la fracción de grupos que están políticamente organizados. A pesar de que suponemos que todos los grupos tienen la misma proporción de votantes ideológicos ($\phi = \phi^j$), la presencia de grupos de interés hace que la óptima provisión de bienes públicos no se alcance a menos que todos los grupos estén organizados. Fuera de este caso extremo, los grupos políticamente organizados obtienen más bienes públicos que en el óptimo y los grupos no organizados obtienen menos que en el óptimo. La diferencia es más grande mientras más importantes sean las contribuciones en el proceso electoral (h alto) y menor sea la cantidad de grupos organizados.⁶¹

5.3. Modelos probabilistas con políticos partidistas: divergencia de plataformas

Los modelos probabilistas que presentamos hasta aquí comparten un elemento común, en todos los casos ambos partidos convergen en equilibrio a la misma plataforma electoral, aunque el punto de convergencia puede variar entre un modelo y otro. Exploramos ahora la posibilidad de que las plataformas no converjan, que es un camino para estudiar las posibles razones por las cuales las políticas pueden ser inestables.

Un enfoque que puede conducir a que los partidos ofrezcan distintas plataformas es considerar candidatos partidistas que no sólo desean ganar las elecciones sino también tienen preferencias sobre la política a implementar. Presentamos aquí un par de ejemplos del modelo de Wittman, tomados de

⁶¹ Como ya indicamos anteriormente, en equilibrio no hay contribuciones. Sin embargo, a medida que h es más alto, las contribuciones son más efectivas para aumentar la popularidad de los partidos y, por lo tanto, los partidos están más inclinados a ofrecer una plataforma electoral más atractiva para los grupos organizados.

Roemer (2001), capítulo 3, que tienen la virtud de generar una predicción precisa sobre la posición de cada partido en equilibrio.

Preferencias espaciales

En el modelo probabilista al comienzo de esta sección, la probabilidad de que el partido A gane la elección es $\pi_A(p_A, p_B) = \frac{F\left(\frac{p_A+p_B}{2}\right) + \beta - \frac{1}{2}}{2\beta}$. En lugar de partidos oportunistas, supongamos que el partido A (B) está dominado por ciudadanos con un sesgo de izquierda (derecha): el partido A (B) a tiene las preferencias de un tipo h_A (h_B), con $h_A < m < h_B$, donde m es el tipo mediano.

Un par de plataformas (p_A^*, p_B^*) forman un equilibrio de Nash si y sólo si p_A^* maximiza

$$\pi_A(p_A, p_B^*)W(p_A, h_A) + [1 - \pi_A(p_A, p_B^*)]W(p_B^*, h_A), \quad (23)$$

y p_B^* maximiza

$$\pi_A(p_A^*, p_B)W(p_A^*, h_B) + [1 - \pi_A(p_A^*, p_B)]W(p_B^*, h_B). \quad (24)$$

Las condiciones de primer orden son:⁶²

$$(p_B^* - p_A^*)F'\left(\frac{p_A^*+p_B^*}{2}\right) - 2\beta = 2F\left(\frac{p_A^*+p_B^*}{2}\right) - 1, \quad (25)$$

$$(p_A^* - p_B^*)F'\left(\frac{p_A^*+p_B^*}{2}\right) + 2\beta = 2F\left(\frac{p_A^*+p_B^*}{2}\right) - 1. \quad (26)$$

⁶² Aunque algo tedioso, las condiciones de segundo orden para un máximo se satisfacen.

No es difícil comprobar que $p_A^* = m - \frac{\beta}{F'(m)}$ y $p_B^* = m + \frac{\beta}{F'(m)}$ satisfacen las condiciones de primer orden. Caben dos observaciones. En primer lugar, este par de plataformas son un equilibrio de Nash sólo si $h_A < p_A^* < p_B^* < h_B$, lo que implica que el grado de polarización de las plataformas es menor que el grado de polarización de los partidos políticos. En segundo lugar, el grado de polarización de las plataformas, $\frac{2\beta}{F'(m)}$, es independiente del grado de polarización de los políticos, pero depende positivamente de cuán inciertos son los resultados electorales (β) y cuán sensible es la función de distribución de las preferencias de los votantes ($F'(m)$). En particular, un cambio en la distribución de las preferencias de los votantes que no modifique la preferencia del votante mediano afecta la polarización de las plataformas de equilibrio.

Modelo de redistribución general

Consideremos nuevamente el modelo de finanzas públicas de la sección 4.3 con un continuo de ciudadanos. La función $F(x)$ indica la proporción de la población con ingreso menor o igual a x . Indicamos con $y = \int xF(x)dx$ el ingreso promedio de la población. Además, la función H tiene la forma $H(g) = -\frac{\alpha}{2}(g - y)^2$. Una interpretación es que existe una externalidad que depende del ingreso promedio de la sociedad, pero hay un bien público que permite aminorar su efecto. Una vez que introducimos esta función y la restricción presupuestaria del gobierno en la función de utilidad del un agente con ingreso x obtenemos:

$$W(\tau, x) = (1 - \tau)x - \frac{\alpha y^2}{2}(1 - \tau)^2. \quad (27)$$

Supongamos que el partido A propone τ_A , mientras que el partido B propone τ_B , donde $\tau_A > \tau_B$. Entonces la proporción de votantes que votan al partido A viene dada por $F\left(\alpha y^2 \left(1 - \frac{\tau_A + \tau_B}{2}\right)\right)$, ya que las preferencias son espaciales. Los partidos sólo saben que esta proporción se distribuye uniformemente en el intervalo $\left[F\left(\alpha y^2 \left(1 - \frac{\tau_A + \tau_B}{2}\right)\right) - \beta, F\left(\alpha y^2 \left(1 - \frac{\tau_A + \tau_B}{2}\right)\right) + \beta\right]$. Entonces, la probabilidad de que el partido A gane la elección es $\pi_A(\tau_A, \tau_B) = \frac{F\left(\alpha y^2 \left(1 - \frac{\tau_A + \tau_B}{2}\right)\right) + \beta - \frac{1}{2}}{2\beta}$. Supongamos también que el partido A representa a un votante relativamente pobre, mientras que el partido B representa a un votante relativamente rico: las preferencias del partido A son $W(\tau, x_A)$ y las del partido B son $W(\tau, x_B)$, con $x_A < y < x_B$.

Un par de plataformas (τ_A^*, τ_B^*) forman un equilibrio de Nash si y sólo si τ_A^* maximiza

$$\pi_A(\tau_A, \tau_B^*)W(\tau_A, x_A) + [1 - \pi_A(\tau_A, \tau_B^*)]W(\tau_B^*, x_A), \quad (28)$$

y τ_B^* maximiza

$$\pi_A(\tau_A^*, \tau_B)W(\tau_A^*, x_B) + [1 - \pi_A(\tau_A^*, \tau_B)]W(\tau_B, x_B). \quad (29)$$

Para simplificar este problema, sea $x \in [0,1]$, $F(x)$ la distribución uniforme, por lo que $y = 1/2$. Bajo estos supuestos las condiciones de primer orden son:

$$(\tau_A^* - \tau_B^*) \left(x_A - 1 + \frac{\tau_A^* + \tau_B^*}{2}\right) = \left(2\beta + \frac{1}{2} - \frac{\tau_A^* + \tau_B^*}{2}\right) (x_A + \tau_A^* - 1), \quad (30)$$

$$(\tau_A^* - \tau_B^*) \left(x_A - 1 + \frac{\tau_A^* + \tau_B^*}{2} \right) = \left(2\beta + \frac{\tau_A^* + \tau_B^*}{2} - \frac{1}{2} \right) (x_B + \tau_B^* - 1). \quad (31)$$

Si además suponemos que $x_A = \frac{1}{2} - \epsilon$ y $x_B = \frac{1}{2} + \epsilon$, entonces es fácil demostrar que $\tau_A^* = \frac{1}{2} + \frac{\epsilon\beta}{\epsilon+\beta}$ y $\tau_B^* = \frac{1}{2} - \frac{\epsilon\beta}{\epsilon+\beta}$. El grado de polarización inicial de los partidos es 2ϵ , mientras que el grado de polarización de las plataformas implementadas en equilibrio es $2\epsilon \frac{\beta}{\epsilon+\beta}$. Es decir, la competencia electoral reduce el grado de polarización, pero no lo elimina completamente. A mayor grado de polarización de los partidos (ϵ más alto), y a mayor grado de incertidumbre electoral (β más alto), mayor es el grado de divergencia de las plataformas.

El siguiente resultado resume lo que hemos visto sobre divergencia.

Resultado 5.3 (divergencia con plataformas creíbles):
Con partidos principistas (modelo a la Wittman), las plataformas electorales no convergen. El grado de polarización de las plataformas de equilibrio es menor al grado de polarización de los partidos. Dependiendo del modelo es posible que el grado de polarización de las plataformas de equilibrio dependa o no del grado de polarización de los partidos.

En el contexto de voto probabilista y partidos oportunistas también es posible que las plataformas de los partidos no converjan. En particular, si uno de los partidos tiene una popularidad media más alta que el otro, es posible que el partido con menor popularidad media prefiera distanciarse del otro partido antes que ofrecer la misma plataforma que el partido más popular y obtener una fracción de votos proporcional a la diferencia de popularidad. En general, dife-

rencias moderadas en la popularidad media de los partidos no son suficientes para romper la convergencia, pero diferencias significativas pueden destruir el equilibrio con convergencia. Más importante aún, no sólo la diferencia de popularidad entre los partidos es importante, sino también la distribución de las preferencias ideológicas, la distribución de las preferencias sobre las políticas, el número de partidos y el número de políticas públicas. Por ejemplo, bajo el supuesto de que los partidos maximizan la participación esperada en el voto total, Schofield (2007) halla las condiciones de convergencia para un modelo espacial con múltiples partidos, múltiples dimensiones de políticas y preferencias ideológicas que siguen la distribución logística, mientras que Galiani, Schofield y Torrens (2010) combinan un modelo probabilista con un modelo sencillo de comercio internacional y muestran que ciertas estructuras económicas son más propensas a generar divergencia en las plataformas electorales y por lo tanto inestabilidad en la política comercial.

6. Problemas de credibilidad en los modelos de política poselectoral

En esta sección discutimos otro argumento que conduce a la no convergencia de las políticas aún si hay voto determinista, la falta de credibilidad de las plataformas anunciadas por los partidos. En un marco de política poselectoral donde las decisiones son discrecionales, el resultado básico es que no hay convergencia si es un juego electoral de una sola vez.

Una alternativa, que no exploramos acá, es considerar la competencia política como un juego repetido donde no cumplir las promesas de campaña puede llevar en futuras elecciones a castigos de los votantes al candidato o partido político ganador (Alesina 1988). Otra alternativa es la idea de Callander y Wilkie (2006) de explorar qué sucede si hay candidatos honestos, en lugar de que sean todos candidatos

deshonestos. Esto permite establecer un puente entre los modelos de política pre y poselectoral, ya que lleva a que las campañas preelectorales tengan contenido informativo sobre las políticas poselectorales.

6.1. Problemas de agencia y falta de credibilidad

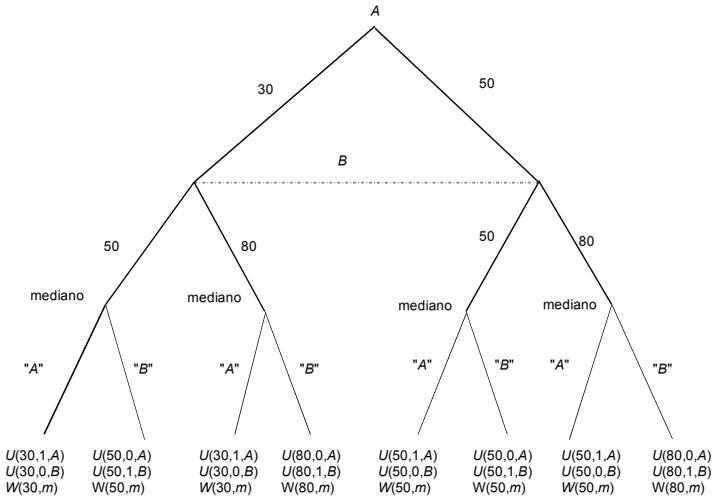
Alesina (1988) muestra que hay una diferencia radical en el equilibrio del modelo espacial con dos partidos políticos si uno se pregunta por la credibilidad de los anuncios preelectorales. El modelo de política preelectoral se puede interpretar como un mundo donde existe la posibilidad de comprometerse de forma fehaciente, por lo que la política decidida y prometida antes de las elecciones es la que se implementa después. Este es el supuesto implícito en el modelo espacial de Hotelling (1929) adoptado y desarrollado por Downs (1957). En el modelo de política poselectoral, en cambio, la política se decide bajo discreción.

Para ilustrar gráficamente la diferencia clave entre los modelos de política pre y poselectoral, presentamos una versión muy simple del modelo espacial con un número discreto de estrategias. En el juego en forma extensiva del gráfico 3 con partidos políticos a la Wittman, cada partido sólo pueda elegir entre su punto ideal y lo que haría el votante mediano. Sea 30 la política ideal del partido A , 80 la del partido B y 50 la del votante mediano m .

La utilidad esperada del partido j , para $j = A, B$, es $E[U(p^*, \pi_j, j)]$. Depende por un lado de la política efectivamente implementada p^* , lo que sale de la expresión $\pi_A(p_A, p_B)W(p_A, j) + [1 - \pi_A(p_A, p_B)]W(p_B, j)$ de la sección 4.2, donde cada plataforma debe ser ponderada por la probabilidad de que cada partido efectivamente gane las elecciones. Por el otro lado, depende de las rentas $R_j > 0$ que cada partido obtiene cuando está en el poder, ponderada por la probabilidad de ganar las elecciones π_j . Suponemos

preferencias aditivas, donde $\lambda_j \in [0,1]$ es el peso que el partido j le otorga a las políticas implementadas y $1 - \lambda_j$ es el peso que le da a las rentas (el modelo de Downs es un caso particular donde $\lambda_j = 0$ para ambos partidos).

**Gráfico 3. Competencia preelectoral:
un mundo de compromisos creíbles**

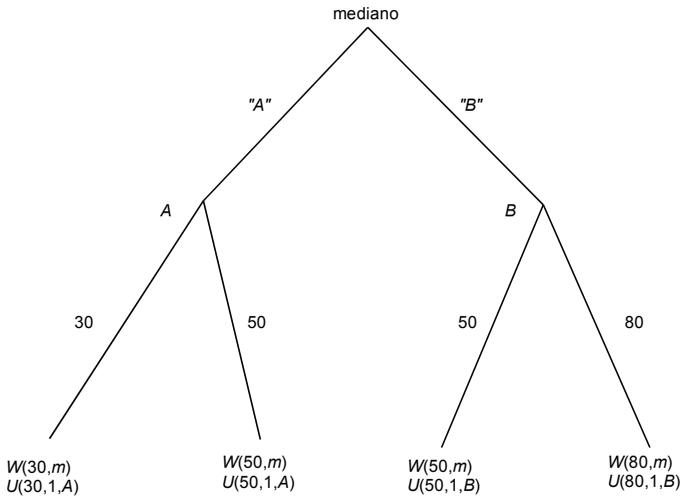


Si los votantes tienen preferencias espaciales, como las preferencias cuadráticas de la ecuación (1), el votante mediano siempre va a preferir el punto más cercano a 50. Dado eso, a B no le conviene elegir 80 ya que siempre pierde las elecciones. Si B juega 50, entonces a A le conviene elegir también 50. El votante mediano termina eligiendo al azar entre A y B , ya que le reportan la misma utilidad, por lo que ambos partidos van a tener una probabilidad $\pi = 1/2$ de ganar.

En cambio, si no existe la posibilidad de hacer compromisos vinculantes y las promesas de campaña no restringen nada, el juego literalmente se da vuelta. Lo podemos ver en

el gráfico 4, donde el gobierno decide recién una vez que está en el poder, por lo que $\pi = 1$ es algo dado.

**Gráfico 4. Competencia poselectoral:
un mundo de política discrecional**



Dado este cambio en la secuencia de juego, cada partido va a elegir su política preferida cuando esté en el gobierno. En vista de eso, el votante mediano prefiere a *A* porque va a aplicar una política más cercana de 50. Si se agrega voto probabilista, por ejemplo un mediano que está distribuido en forma uniforme entre 40 y 60 como en el gráfico 2, las probabilidades de ganar son 0,75 para *A* y 0,25 para *B*.

Exploramos ahora con más generalidad qué consecuencias trae la discrecionalidad representada en el gráfico 4. Suponemos que hay información completa sobre las preferencias de los dos partidos. Si el partido *A* gana las elecciones, independientemente de cuáles hayan sido sus promesas durante la campaña electoral, puede implementar la política que maximice su utilidad. Su utilidad viene dada por

$\lambda_A W(p, A) + (1 - \lambda_A)R$, donde $W(p, A)$ representa las preferencias partidarias de políticas, $R_A > 0$ las rentas exógenas cuando está en el poder y $\lambda_A \in [0,1]$ el peso que les otorga a las políticas, A implementará la política:

$$p_A = \operatorname{argmax}_p \{\lambda_A W(p, A) + (1 - \lambda_A)R_A\}. \quad (32)$$

Siguiendo el mismo razonamiento, si el partido B gana las elecciones elegirá la política:

$$p_B = \operatorname{argmax}_p \{\lambda_B W(p, B) + (1 - \lambda_B)R_B\}. \quad (33)$$

Si a los candidatos sólo les importara las rentas exógenas ($\lambda_A = \lambda_B = 0$), estarían indiferentes entre todas las políticas ya que los términos $(1 - \lambda_A)R_A$ y $(1 - \lambda_B)R_B$ son constantes. Pero alcanza con que los partidos ponderen infinitesimalmente las políticas ($\lambda_A > 0$ y $\lambda_B > 0$) para que la indiferencia se rompa y los partidos quieran implementar $p_A = \operatorname{argmax}_p \{W(p, A)\}$ y $p_B = \operatorname{argmax}_p \{W(p, B)\}$. Los votantes anticipan que las políticas implementadas por los partidos van a ser (32) y (33), respectivamente, y deciden su voto sin prestar atención a las promesas electorales.

Consideremos primero qué sucede cuando el voto es determinista. El votante h vota por A si $W(p_A, h) > W(p_B, h)$, por B si $W(p_A, h) < W(p_B, h)$ y con probabilidad $\frac{1}{2}$ a ambos candidatos en caso de que $W(p_A, h) = W(p_B, h)$. Si las preferencias de los votantes son de un único tope, el votante con la plataforma ideal mediana es decisivo (ver sección 4). Denotemos a dicho votante con m . Entonces, A gana las elecciones si $W(p_A, m) > W(p_B, m)$, B gana si $W(p_A, m) < W(p_B, m)$ y ambos partidos tienen una probabilidad igual a $\frac{1}{2}$ si $W(p_A, m) = W(p_B, m)$.

Cuando hay incertidumbre sobre el resultado electoral (voto probabilista), la probabilidad de que el partido A gane

las elecciones es una función continua de p_A y p_B . En particular, en el modelo probabilista del comienzo de la sección 5 con preferencias espaciales, la probabilidad de que el partido A gane las elecciones viene dada por $\pi_A(p_A, p_B) = \frac{F\left(\frac{p_A+p_B}{2}\right) + \beta - \frac{1}{2}}{2\beta}$. Por lo tanto, si p_A está más cerca del votante mediano que p_B ($|p_A - m| < |p_B - m|$), el partido A tiene más chances de ganar las elecciones que B , y viceversa. El siguiente resultado resume lo que hemos visto sobre credibilidad de las plataformas electorales.

Resultado 6.1 (divergencia con plataformas no creíbles): *Bajo discreción, las plataformas electorales no son creíbles porque el partido ganador implementa su política preferida. Con voto determinista, el partido con preferencias más cercanas al mediano siempre gana las elecciones (ambos partidos sólo tienen la misma probabilidad de ganar cuando están ubicados de forma simétrica con respecto al mediano). Con voto probabilista, el partido más cercano al mediano tiene mayor probabilidad de ganar las elecciones.*

El problema al que lleva la política poselectoral donde los compromisos no son creíbles es la divergencia de las políticas con respecto a lo deseado por el votante mediano. Esto se transforma en volatilidad de políticas si hay voto probabilista, ya que las dos políticas p_A y p_B van a ser implementadas con probabilidades positivas. De todos modos, parte del resultado, que el votante decisivo es el votante mediano, es específico al modelo espacial. Por ejemplo, si consideramos el modelo probabilista de la sección 5 con J grupos sociales, la probabilidad de que el partido A gane las elecciones es $\pi_A(p_A, p_B) = \frac{1}{2} + \frac{\psi}{\phi} \sum_j \alpha_j \phi^j (W(p_A, j) - W(p_B, j))$, cuando suponemos $v = 0$. Aquí el partido A

tiene más chances de ganar las elecciones si $\sum_j \alpha_j \phi^j W(p_A, j) > \sum_j \alpha_j \phi^j W(p_B, j)$.

Alesina (1988) muestra que si las elecciones se analizan como juegos repetidos, no como un juego de única vez, partidos con preferencias sobre políticas pueden cooperar para evitar la volatilidad de políticas. Scartascini, Stein y Tommasi (2010) analizan una interesante versión simplificada de este problema para mostrar cómo un horizonte temporal suficientemente largo facilita la cooperación entre partidos políticos, lo que ayuda a evitar tanto la volatilidad de políticas por la alternancia de partidos en el poder como la adscripción a reglas rígidas que no permiten reaccionar en forma flexible a los shocks coyunturales.

6.2. Honestidad y contenido informativo de las campañas electorales

Hasta ahora fluctuamos entre dos mundos extremos. En las secciones 4 y 5, los anuncios electorales eran completamente creíbles, mientras que en la sección 6.1 las promesas electorales no tenían credibilidad alguna. Ahora exploramos una situación intermedia.

Analizamos un juego donde la política preferida del oficialismo es conocida e igual a p_{OF} . Si el oficialismo gana las elecciones, seguirá con la política actual. En tanto, la oposición puede elegir la política preferida por el mediano, m , con probabilidad q , o una política más extrema que la actual, p_{OP} , con probabilidad $1 - q$. Con un continuo de ciudadanos $h \in H = [0,1]$ cuya función de utilidad es $W(p, h) = -|p - h|$, el votante mediano sólo vota por la oposición si la distancia esperada es menor que la distancia del oficialismo. Por tanto, la oposición gana las elecciones si

$$(1 - q)|p_{OP} - m| < |p_{OF} - m|. \quad (34)$$

De lo contrario el oficialismo resulta reelecto.

¿Cambia este equilibrio si la oposición puede hacer anuncios de políticas? No si los mensajes son pura sanata (*cheap talk*). Pero, ¿qué sucede si hay una probabilidad r de que el candidato de la oposición sea veraz y una probabilidad $1 - r$ de que sea un puro charlatán?

Cuadro 2. Distribución de tipos de la oposición

		Honestidad de los candidatos	
		Veraces	Mentirosos
Preferencias de los candidatos	Centristas (m)	qr	$q(1 - r)$
	Extremistas (p_{OP})	$(1 - q)r$	$(1 - q)(1 - r)$

Con probabilidad $(1 - q)r$ la campaña de la oposición va a ser $\widetilde{p}_{OP} = p_{OP}$, cuando los candidatos opositores extremistas revelan su verdadero tipo, mientras que con probabilidad $q + (1 - q)(1 - r)$ será $\widetilde{p}_{OP} = m$. Si la reputación de honestidad es suficientemente alta, los votantes pueden preferir la oposición después de escuchar la campaña $\widetilde{p}_{OP} = m$. La intuición es que hay una probabilidad alta de que una campaña centrista de la oposición refleje un verdadero candidato centrista. Cuando la oposición anuncia $\widetilde{p}_{OP} = m$, el mediano la vota si

$$\frac{(1-r)(1-q)}{q+(1-r)(1-q)} |p_{OF} - m| < |p_{OF} - m|, \quad (35)$$

pero siempre vota al oficialismo si $\widetilde{p}_{OP} = p_{OP}$.

Combinando (34) con (35), el oficialismo gana la elección cuando la oposición no es creíble en absoluto, pero la oposición tiene la oportunidad de ganar la elección cuando sus promesas electorales son suficientemente creíbles (r alto):

$$\frac{(1-r)(1-q)}{q+(1-r)(1-q)} |p_{OP} - m| < |p_{OF} - m| < (1 - q)|p_{OP} - m|. \quad (36)$$

En general, cuando los candidatos no son puros charlatanes, los anuncios preelectorales son informativos sobre las políticas poselectorales. Callander y Wilkie (2006) demuestran en un modelo con un continuo de tipos ideológicos que las campañas políticas son siempre algo informativas. La diferencia clave que introducen candidatos honestos es que las campañas se transforman en una señal, como las garantías que dan los fabricantes de productos de alta calidad en Akerlof (1970) o la educación que eligen los estudiantes más capaces en Spence (1973).

7. Actores de veto y separación de poderes bajo discrecionalidad

Los modelos anteriores coinciden en una característica fundamental: una vez elegido el representante, toma unilateralmente las decisiones. Sin embargo, una vez que estamos en el mundo de la política poselectorales, este esquema institucional se parece más al “dictador” de la República Romana, cuando en momentos de crisis se entregaba la suma del poder público a un individuo por un tiempo limitado de seis meses, que a las democracias constitucionales modernas, que se caracterizan por un entramado institucional que distribuye el poder de decisión entre diversos individuos y cuerpos.

Una manera simple de representar la idea de división de poderes, que como dice Drazen (2000) se puede pensar como “poderes compartidos”, es introducir un actor de veto que debe aprobar la decisión del representante electo o re-

chazarla.⁶³ Los actores de veto no sólo existen en los sistemas presidenciales, donde los poderes legislativo y ejecutivo, elegidos en forma independiente, se tienen que poner de acuerdo para que se sancione una ley. También existen en los sistemas parlamentarios, donde no hay una división de poderes formal entre el ejecutivo y el legislativo, pero se necesita mantener una mayoría en el parlamento para formar un gobierno, que en caso contrario cae por un voto de no confianza. A continuación, presentamos un modelo simple de agentes con poder de agenda y veto que luego utilizamos para estudiar la división de poderes.

7.1. El modelo de fijador de agenda

El modelo de fijador de agenda de Romer y Rosenthal (1978) es una variante muy importante del modelo espacial. Inspirados en Niskanen (1971), Romer y Rosenthal (1978) formalizan en un contexto de información completa el caso donde una agencia gubernamental que quiere maximizar su presupuesto tiene la iniciativa de proponer el presupuesto, pero se enfrenta a un actor de veto que puede aceptar la propuesta o rechazarla. Una vez que se agrega al modelo espacial un actor de veto, se limita el poder del formulador de propuestas de política o fijador de agenda. En caso de rechazo, prima el punto de reversión, que puede estar exógenamente definido o ser un statu quo endógeno dado, por ejemplo, por el nivel del presupuesto anterior.⁶⁴

⁶³ Esta idea de los actores de veto es esencial a la división de poderes de Montesquieu (1748). El poder de veto es explícitamente mencionado y analizado en el libro XI, capítulo 6, *Del espíritu de las leyes*.

⁶⁴ Ver Rosenthal (1990) para una reseña del modelo de fijador de agenda tanto bajo información completa como incompleta. Romer y Rosenthal (1982) encuentran que el modelo de fijador de agenda explicaba el gasto en los distritos escolares en Oregon mejor que el modelo del votante mediano. El gasto en educación estaba determinado por un punto de reversión exógenamente dado. En aquellos distritos con altos niveles de

El poder de agenda de las comisiones legislativas

Denzau y McKay (1983) adaptan el modelo de fijador de agenda de Romer y Rosenthal (1978) para aplicarlo a la relación entre una comisión legislativa y el plenario de la cámara legislativa, que es el uso más extendido que ha tenido. En esta reformulación, el fijador de agenda se representa con preferencias de un solo tope, al igual que los otros actores en el modelo espacial. Además de las votaciones a libro cerrado donde la cámara tiene que elegir entre la propuesta de la comisión y el statu quo, introducen las votaciones a libro abierto donde la cámara tiene la opción de enmendar la propuesta inicial. En este segundo caso, el poder de la comisión se reduce, en definitiva, a la opción de cajonear las propuestas nuevas si es mejor mantener el statu quo.

Consideremos una comisión parlamentaria que debe hacer una propuesta de política p . Si el parlamento aprueba la propuesta por mayoría simple, se convierte en ley. De lo contrario prevalece el statu quo \bar{p} . Las preferencias vienen dadas por $W(p, i) = -|p - \alpha^i|$, con α^m para el legislador mediano, α^c para los miembros de la comisión y $\alpha^m < \alpha^c$. El parlamento aceptará la propuesta si el legislador mediano prefiere la propuesta de la comisión al statu quo: $|p - \alpha^m| < |\bar{p} - \alpha^m|$. La propuesta óptima desde el punto de vista de la comisión parlamentaria depende de las cuatro situaciones posibles. Primero, $\bar{p} \leq 2\alpha^m - \alpha^c < \alpha^m < \alpha^c$, donde $2\alpha^m - \alpha^c = \alpha^m - (\alpha^c - \alpha^m)$ es para el mediano indiferente a $\alpha^c = \alpha^m + (\alpha^c - \alpha^m)$. Aquí el legislador mediano prefiere α^c al statu quo, por lo que la comisión lo propone. Segundo, $2\alpha^m - \alpha^c < \bar{p} < \alpha^m < \alpha^c$. En este caso, $\alpha^m - (\alpha^m - \bar{p})$ es indiferente para el mediano a $\alpha^m +$

reversión, había mayores niveles de gasto; los comités escolares, que tenían el poder de agenda para consultar a los votantes o no, decidían no llamar a referendo en esos casos.

$(\alpha^m - \bar{p})$, así que lo mejor que puede hacer la comisión es proponer $p = 2\alpha^m - \bar{p}$, que será aceptada por la legislatura. Tercero, $\alpha^m \leq \bar{p} < \alpha^c$. En este caso, lo mejor para la comisión es mantener el statu quo. Cuarto, $\alpha^m < \alpha^c \leq \bar{p}$. En este caso, la comisión puede proponer $p = \alpha^c$, la cual será aceptada por la legislatura. En resumen, la política implementada como función del statu quo es

$$p(\bar{p}) = \begin{cases} \alpha^c & \text{si } \bar{p} \leq 2\alpha^m - \alpha^c, \\ 2\alpha^m - \bar{p} & \text{si } 2\alpha^m - \alpha^c < \bar{p} < \alpha^m, \\ \bar{p} & \text{si } \alpha^m \leq \bar{p} < \alpha^c, \\ \alpha^c & \text{si } \bar{p} \geq \alpha^c. \end{cases} \quad (37)$$

En la votación a libro abierto, la cámara legislativa tiene la facultad de enmendar la propuesta inicial de la comisión, pero debe aceptar el statu quo si la comisión legislativa no presenta una propuesta. Es decir, el poder de agenda de la comisión legislativa se limita a “cajonear el asunto”. El proceso de enmienda puede ser muy complejo. Para simplificar el análisis, supongamos que sólo el mediano tiene la facultad de proponer una enmienda.⁶⁵ Esto implica que, una vez que la comisión propone hacer un cambio, el mediano pasa a tener el poder de agenda. Por lo tanto, toda propuesta de la comisión culmina con $p = \alpha^m$. Luego, la política implementada es:

$$p(\bar{p}) = \begin{cases} \alpha^m & \text{si } \bar{p} \leq \alpha^m, \\ \bar{p} & \text{si } \alpha^m < \bar{p} < \alpha^c + (\alpha^c - \alpha^m), \\ \alpha^m & \text{si } \bar{p} \geq 2\alpha^c + \alpha^m. \end{cases} \quad (38)$$

⁶⁵ En la literatura sobre legislaturas, en cambio, es usual suponer que el mediano siempre se impone en las votaciones a libro abierto, pero volvemos a tropezar con la manipulabilidad de las votaciones cuando hay más de dos opciones, por lo que el resultado va a depender, entre otras cosas, de quién propone la enmienda y del orden de votación.

El siguiente resultado resume lo que hemos visto sobre el modelo de fijador de agenda.

Resultado 7.1 (poder de agenda y actores de veto): *Bajo votación a libro cerrado el fijador de agenda impone su política preferida cuando el statu quo es muy bajo ($\bar{p} \leq 2\alpha^m - \alpha^c$) o alto ($\bar{p} \geq \alpha^c$), mientras que para valores intermedios ($2\alpha^m - \alpha^c < \bar{p} < \alpha^c$) prevalece una posición intermedia entre la política ideal del fijador de agenda y del legislador mediano. Bajo votación a libro abierto, cuando el mediano tiene el control de agenda para presentar enmiendas, si el statu quo es menor que la política ideal del legislador mediano o muy alto ($\bar{p} \geq 2\alpha^c + \alpha^m$) se impone la política ideal del legislador mediano, mientras que para valores intermedios ($\alpha^m < \bar{p} < 2\alpha^c + \alpha^m$) prevalece el statu quo.*

Las legislaturas y los partidos políticos

Una objeción razonable al modelo anterior es que las legislaturas no son colecciones de miembros independientes, sino que están integradas por afiliados a partidos políticos. En un extremo, el liderazgo del partido puede ser tan férreo como en el ejército, por lo que rige el verticalismo y la disciplina partidaria. En este caso se impone la posición del líder del partido mayoritario en la cámara. En el otro extremo, el liderazgo del partido representa más bien un delegado nombrado por los legisladores que pertenecen a él. Como siempre hay cierta heterogeneidad entre los miembros del partido, el mediano de la cámara, que va a pertenecer al partido mayoritario, es más moderado que el mediano del partido. En este segundo caso, los miembros más centristas del partido mayoritario pueden llegar a moderar las propuestas de política, potencialmente actuando como actores de veto de su propio partido (McNollgast 2007, sección 4.2).

La burocracia y las comisiones legislativas como poderes delegados

La interpretación original del modelo de fijador de agenda de Romer y Rosenthal (1978), inspirado en la idea de Niskanen (1971) de la burocracia como alguien que podía presentar a la legislatura una propuesta que esta sólo podía aceptar o rechazar a libro cerrado, no prosperó como representación de la burocracia. Shepsle y Bonchek (1997), capítulo 13, explican como McNollgast (1987, 1989) pusieron este enfoque pasivo del rol de la legislatura en Niskanen (1971) cabeza abajo: el congreso domina ya que crea la burocracia. Las leyes establecen una relación principal-agente entre la coalición legislativa que manda (los mandantes o principales) y los ente públicos a los que se delegan las tareas (los mandatarios o agentes). Es decir, la burocracia es un poder delegado que está subordinado al poder legislativo y, en algunos casos, al poder ejecutivo.⁶⁶ En la implementación de las políticas públicas, la burocracia puede aprovechar cierto margen de discreción, ya que tiene ventajas informativas sobre lo que hace, así que existe un problema de control de la delegación.⁶⁷ McCubbins y Schwartz (1984) señalan la existencia de un control descentralizado de la burocracia vía “alarma de incendios”, en reemplazo del control tradicional de “patrulla policial” que exige cuantiosos recursos a los mandantes para ver si las agencias públicas efectivamente cumplen con los mandatos asignados.

McNollgast (2007) señalan que en Estados Unidos el poder del Congreso sobre la burocracia es mucho mayor que el

⁶⁶ Como la administración pública es inseparable de la política de las políticas públicas, en la actualidad se borró la distinción entre las escuelas de administración pública y las de gobierno. Ambas tienen un enfoque más integrado con ciencia política.

⁶⁷ La burocracia cuenta con más margen cuando hay múltiples principales y existen discrepancias entre ellos.

del Presidente. El Congreso controla las tareas que delega en entes públicos de la administración federal por dos mecanismos de “alarma de incendios” que permiten a los afectados quejarse y así alertar al Congreso. Por un lado, un afectado pueda accionar judicialmente contra una agencia si no cumple con los mandatos fijados por la ley del Congreso. Por el otro, el Administrative Procedure Act de 1946 obliga a las agencias a seguir una serie de pasos administrativos específicos para dar participación a las partes afectadas antes de poder cambiar su operatoria (este es un estricto control ex ante). Si una agencia gubernamental no cumple con los cometidos que le encarga el Congreso, el Congreso le corta la apropiación de fondos.

La Argentina se parece a los Estados Unidos en que el presidente controla la mayoría de los nombramientos burocráticos (otro control ex ante de la delegación). El parecido se acaba ahí. En la Argentina, las leyes de emergencia sancionadas por el Congreso de la Nación en las sucesivas crisis macroeconómicas han delegado facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo. Por la “Ley de superpoderes”, que viene de la crisis del 2001 por este mecanismo de delegación y en el 2006 se convirtió en una delegación permanente por decisión del Congreso, el Jefe de Gabinete puede reasignar partidas del presupuesto a discreción, por lo que al Congreso sólo le quedan reservadas en la actualidad las decisiones sobre el monto total del presupuesto y el endeudamiento. Las leyes de emergencia se suman a otros poderes delegados que acumuló el Poder Ejecutivo en el pasado, legado de nuestra conflictiva trayectoria institucional.⁶⁸

⁶⁸ Botana (2009) detalla que las delegaciones se produjeron primero a través de las acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que reconocieron facultades legislativas a los gobiernos de facto de 1930 y 1943, mientras estaba clausurado el Congreso de la Nación, a través de lo que se conoce como “la doctrina de facto”. Esta legislación se fue

Al igual que la burocracia, las comisiones legislativas mismas tienen un poder delegado por la mayoría de la cámara. Por esto, las comisiones se pueden pensar como agentes de la cámara. El liderazgo del partido con mayoría legislativa aplica tanto controles ex antes (al elegir quiénes presiden las comisiones) como ex post (al definir qué propuestas de la comisiones se van a efectivamente discutir) que sirven para alinearse con sus objetivos (ver McNollgast 2007, sección 4).

El problema de los comunes con agentes con poder de agenda y veto

Pasamos ahora a estudiar una aplicación a la política fiscal que emplea la idea de agentes con poder de agencia y veto. Retomamos el problema de los comunes de la sección 5, ahora con un proceso legislativo para determinar el impuesto τ y el nivel de los bienes públicos locales $\mathbf{g} = (g^1, \dots, g^J)$.⁶⁹ El legislador $j = a$ es el fijador de agenda y tiene la facultad de hacer una propuesta (τ, \mathbf{g}) , donde $\tau = \sum_j \alpha_j g^j$. El resto de los legisladores debe votar entre esta propuesta y el statu quo $(\bar{\tau}, \bar{\mathbf{g}})$, donde $\bar{\mathbf{g}} = (\bar{g}^1, \dots, \bar{g}^J)$ y $\bar{\tau} = \sum_j \alpha_j \bar{g}^j$. La decisión se toma por mayoría simple y a siempre vota por su propuesta. Cada legislador representa perfectamente los intereses de los miembros de su distrito, por lo que el legislador $j \neq a$ vota por la propuesta de a si y sólo si

$$W(\mathbf{g}, j) - W(\bar{\mathbf{g}}, j) = \sum_i \alpha_i (\bar{g}^i - g^i) + H(g^j) - H(\bar{g}^j) \geq 0, \quad (39)$$

haciendo más voluminosa con los sucesivos golpes. Por la Constitución Nacional de 1994, el Congreso tiene que ratificar la legislación delegada para que no caduque. Dado su enorme volumen, el Congreso ha venido prorrogando periódicamente esa legislación.

⁶⁹ Tomamos este ejemplo de Persson y Tabellini (2000, capítulo 7).

El problema del fijador de agenda es maximizar la utilidad de su distrito $W(\mathbf{g}, a)$, sujeto a que una mayoría apoye su propuesta, es decir, sujeto a que (39) se satisfaga para un conjunto M de al menos $\frac{J-1}{2}$ legisladores (en el conjunto M no incluimos al fijador de agenda y suponemos para simplificar que J es impar). Todavía no hemos resuelto completamente el problema de a , ya que aún no hemos determinado cuál la propuesta que a debe hacer ni tampoco quienes integran la coalición mayoritaria M . Tomemos por el momento como dada a la coalición M y tratemos de deducir la mejor propuesta desde el punto de vista de a , que maximiza $W(\mathbf{g}, a) = y - \sum_i \alpha_i g^i + H(g^a)$ sujeto a (39) para todo $j \in M$. La restricción (39) nos lleva a las condición (40) para los miembros de M . Como a no tiene ningún incentivo a ofrecer bienes públicos a los legisladores fuera de la coalición mayoritaria, ya que esto implica mayores impuestos, se sigue la condición (41) para los que no son miembros de la coalición mayoritaria. Por las condiciones de primer orden de este problema, que salen de diferenciar (40) y diferenciar e igualar a cero la función $W(\mathbf{g}, a)$, para luego operar, llegamos a la condición (42) que liga la asignación a a en función de la asignación a los miembros de M .

$$H(g^j) - H(\bar{g}^j) = \sum_{i \in J} \alpha_i (g^i - \bar{g}^i), \text{ para } j \in M, \quad (40)$$

$$g^j = 0, \text{ para todo } j \notin M \text{ y } j \neq a, \quad (41)$$

$$H_g(g^a) = \frac{\alpha_a}{1 - \sum_{i \in M} \alpha_i H_g(g^i)}. \quad (42)$$

Las ecuaciones (40)-(42) determinan los niveles de gasto público para el fijador de agenda y el resto de la coalición mayoritaria condicional a “formar” una coalición integrada por a

y M . Nos queda determinar quienes integran M . No tiene sentido que M tenga más de $\frac{J-1}{2}$ miembros, ya que eso alcanza para formar una mayoría. Es decir, vale el principio de Riker de las coaliciones ganadores mínimas (Riker 1962).

¿Quiénes son específicamente los $\frac{J-1}{2}$ miembros de M ? Concentrándonos en la condición (42), consideremos dos casos especiales. Si (i) $\alpha_j = \alpha$ para todo j , entonces a a le conviene incorporar a la coalición aquellos legisladores débiles en términos del statu quo (\bar{g}^j bajo), ya que tienen menor utilidad de reserva, lo que lleva en equilibrio a g^j más bajo y por tanto a g^a más alto (en la condición (42), $H_g(g^j)$ más alto implica $H_g(g^a)$ más bajo). Si (ii) en equilibrio $g^j = g$ para todo j , entonces a a le conviene incorporar a la coalición a los legisladores de los distritos más pequeños (α_j bajo), ya que esto lleva a g^a más alto (ver nuevamente la condición (42) que liga los $H_g(g^j)$ con $H_g(g^a)$ en equilibrio).

Como caso específico, tomemos $H(g) = \ln g$, que transforma las condiciones (40) y (42) en $\ln\left(\frac{g^j}{\bar{g}^j}\right) = 1 - \sum_{i \in J} \alpha_i \bar{g}^i$ y $\frac{1}{g^a} = \frac{\alpha_a}{1 - \sum_{i \in M} \alpha_i g^i}$ (es decir, $\sum_{i \in M \cup \{a\}} \alpha_i g^i = 1$). Las expresiones (40)-(42) implican $g^j = 0$ para $j \notin M$ y $j \neq a$, $g^j = \left(e^{1 - \sum_{i \in J} \alpha_i \bar{g}^i}\right) \bar{g}^j$ para $j \in M$ y $g^a = \frac{1 - \left(e^{1 - \sum_{i \in J} \alpha_i \bar{g}^i}\right) \sum_{i \in M} \alpha_i \bar{g}^j}{\alpha_a}$. Como la utilidad de a viene dada

por $W(\mathbf{g}, a) = y - 1 + \ln \left[\frac{1 - \left(e^{1 - \sum_{i \in J} \alpha_i \bar{g}^i}\right) \sum_{j \in M} \alpha_j \bar{g}^j}{\alpha_a} \right]$, a selecciona la coalición M que minimiza $\sum_{j \in M} \alpha_j \bar{g}^j$.

En resumen, si incorporamos al problema de los comunes un proceso de negociación legislativa con un legislador que

tiene poder de agenda, hallamos que se forma una coalición ganadora mínima entre el legislador con poder de agenda y los $\frac{J-1}{2}$ legisladores de los distritos más pequeños (α_j bajo) y débiles en términos del statu quo (\bar{g}^j bajo). Los distritos fuera de la coalición ganadora no obtienen nada ($g^j = 0$, para $j \notin M$ y $j \neq a$), los distritos dentro de la coalición ganadora obtienen una utilidad igual a la obtendrían en el statu quo y el distrito con poder de agenda se apropia de todo el excedente.

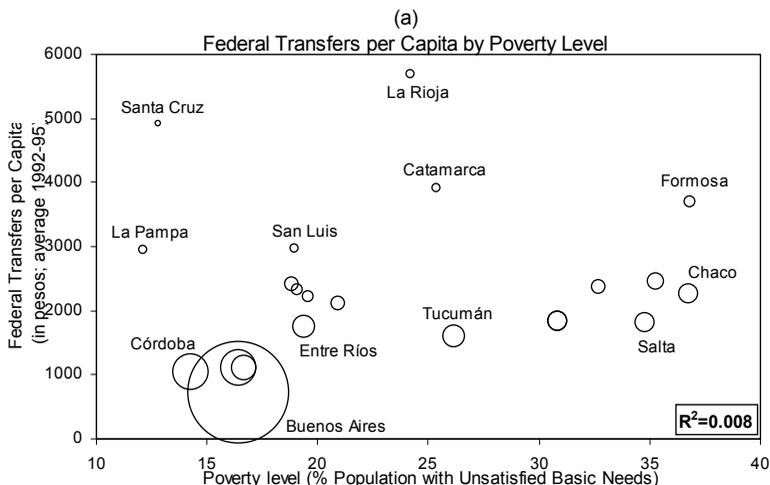
Experiencias con poder de agenda legislativo

El modelo anterior de los comunes, que se apoya en la idea de Riker (1962) de los partidos políticos como coaliciones ganadoras mínimas, es extremo porque predice todo para la coalición ganadora y nada para los perdedores. En el caso del Senado de los Estados Unidos, Wallis y Weingast (2005) detallan como han predominado en cambio políticas universalistas de un poco para todos. Una de las razones que explican esto son los procedimientos supermayoritarios, ya que se necesitan 60 de los 100 votos de la cámara para pasar la legislación, caso contrario la minoría puede impedir el voto a través de la maniobra de los que se conocen como *filibuster*, hablar sin parar hasta que se agota el tiempo parlamentario (Mayhew 2003). Otra manera de evitar el predominio de los puros intereses locales es por el veto presidencial, que representa una coalición nacional más amplia (en la próxima subsección discutimos la división de poderes).

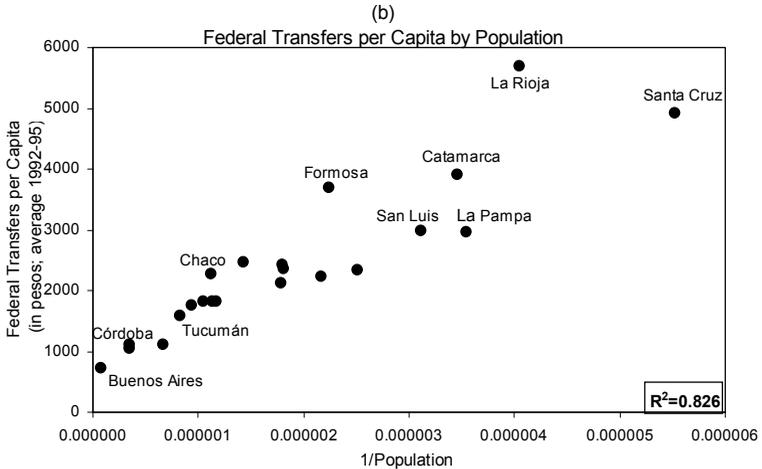
En el caso de Argentina, las provincias chicas están sobrerrepresentadas no sólo en el Senado, con tres representantes por distrito por el diseño federal de la Constitución Nacional, sino en Diputados, porque la ley vigente impone un piso de cinco diputados por provincia y además no ha sido actualizada por los cambios de población desde la década del 80. Si hay grupos sobrerrepresentados, la teoría

política lleva a esperar que estos tengan más poder.⁷⁰ En particular, el análisis anterior muestra que los distritos chicos son más atractivos para que un fijador de agenda forme una coalición. Más allá de la razón que explique esto, el siguiente gráfico tomado de Gervasoni (2010) muestra que la coparticipación per cápita aumenta con el recíproco de población, por lo que provincias chicas reciben más recursos con independencia de otros criterios, como por ejemplo principios de equidad basados en la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas.

Gráfico 5. Determinantes de transferencias federales (1992–95)



⁷⁰ Porto y Sanguinetti (2001) discuten la literatura que muestra como los distritos sobrerrepresentados reciben más fondos federales. Encuentran además que en la Argentina los distritos sobrerrepresentados no sólo en el Senado sino en Diputados han recibido más recursos que los distritos más poblados y subrepresentados.



Fuente: Gervasoni (2010).

Para evitar el tratamiento discrecional de diferentes provincias, el sistema de coparticipación federal de impuestos ahora está sujeto a una serie de trabas que hacen muy difícil cambiarlo por la gran cantidad de actores de veto. La Constitución de 1994 dice en el artículo 75 inciso 2 que “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos... La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.” Dada la ambigüedad, no queda del todo claro si alcanza con una mayoría absoluta o se requiere la unanimidad de las legislaturas de las provincias, ya

que además en la cláusula transitoria sexta se establece que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma”. La dificultad de cambiar la coparticipación de impuestos es sólo superada por la reforma de la Constitución, que exige el voto de dos terceras partes de los miembros del Congreso pero no exige la ratificación de las legislaturas de las provincias (como sí sucede en Estados Unidos).

7.2. La división de poderes

Ahora vamos a ver como el modelo de fijador de agenda sirve para modelar la división de poderes. En general, el proceso presupuestario requiere la interacción y acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo, los dos actores centrales en los sistemas democráticos presidenciales. Persson, Roland y Tabellini (1997) aplican el modelo de fijador de agenda a un sistema presidencial donde hay separación de poderes entre ejecutivo y legislativo, como manera de controlar las rentas que los políticos se apropian (se enfocan en el problema de agencia que existe entre los votantes y los representantes políticos que eligen).

Alesina y Rosenthal (1995) plantean en un mundo de política poselectoral que si hay políticos extremistas, una manera de moderarlos es a través del gobierno dividido. Es decir, no importa sólo la división formal de poderes en sí, sino si los poderes ejecutivo y legislativo están controlados por el mismo partido, en cuyo caso hay gobierno unificado y el congreso puede funcionar como una “escribanía del poder ejecutivo”, o por distintos partidos, en cuyo caso hay gobierno dividido. En los Estados Unidos de la posguerra, ha sido típico que un Presidente Demócrata haya compartido el

poder con un Congreso Republicano y viceversa. Alesina y Rosenthal (1995) no lo plantean en el marco del modelo de fijador de agenda, sino en un modelo donde las políticas implementadas son un promedio ponderado de las preferencias de ambos poderes. Nosotros discutimos esto mismo con el modelo de fijador de agenda.

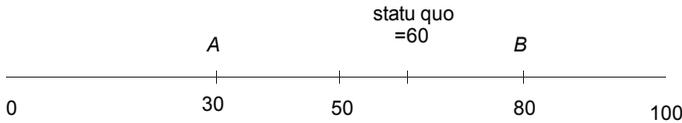
Vamos a suponer que el poder ejecutivo tiene el poder de agenda. Este esquema es representativo de América Latina, Europa y Asia, especialmente de aquellos países donde el poder ejecutivo tiene la facultad de gobernar por decreto.⁷¹ En particular, en la República Argentina el Presidente de la Nación tiene por la Constitución Nacional de 1994 facultades legislativas vía los decretos de necesidad y urgencia, que se suman a las facultades extraordinarias delegadas por el Congreso y a las facultades heredadas de la voluminosa legislación de los gobiernos de facto. Difiere en esto bastante de Estados Unidos, donde el poder de agenda lo tiene el Congreso, mientras que el Presidente es el actor de veto (McNollgast 2007, sección 4):

En el contexto de un modelo espacial con información completa y política poselectoral, el gráfico 6 muestra que el poder ejecutivo, en manos del partido *A*, está en el punto 30, que está a la izquierda de las preferencias del votante mediano. El poder legislativo está en manos del partido *B*, que está en el punto 80. Esta configuración representa gobierno dividido. Si el statu quo es 60, o cualquier punto entre 30 y 80, entonces *B* puede vetar las propuestas de cambio de *A*, por lo que se impone un resultado igual al statu quo. Por tanto, el gobierno dividido le da inercia a la política. Además, permite que el resultado de la política sea más moderado que las preferencias de cualquiera de los dos partidos

⁷¹ Al poder de agenda del poder ejecutivo se agrega en muchos países de América Latina una baja iniciativa y capacitación de las legislaturas (ver Stein, Tommasi y otros 2006).

políticos, que son más extremistas pero se moderan entre sí. Esto refleja la lógica de Alesina y Rosenthal (1995) de que el gobierno dividido sirve para que dos extremistas se moderen entre sí.

Gráfico 6. Modelo espacial con gobierno dividido



En cambio, si hubiera gobierno unificado del partido A, la política implementada podría cambiar a 30, y si hubiera gobierno unificado del partido B, saltaría a 80. Si uno piensa en un contexto de voto probabilista, votar por un único partido no sólo llevaría a políticas más lejanas a lo deseado por el mediano, sino también le daría mucha volatilidad a las políticas en el tiempo.

El siguiente resultado resume lo que hemos visto sobre separación de poderes.

Resultado 7.2 (división de poderes y agentes de veto):

Cuando las plataformas electorales no son creíbles y los dos partidos tienen políticas ideales polarizadas, el gobierno dividido acerca las políticas implementadas al punto ideal del votante mediano y le da estabilidad a las políticas públicas. Con voto determinista, el gobierno unificado permite que uno de los partidos pueda revisar el statu quo y llevar la política a su punto ideal. Con voto probabilista, el gobierno unificado permite no sólo políticas más extremistas sino la volatilidad de políticas.

La idea de que el gobierno dividido puede ayudar a resolver problemas de credibilidad puede aplicarse a los ciclos

electorales en las políticas fiscales. Por ejemplo, Streb y Torrens (2010) muestran que las reglas fiscales para evitar que los políticos manipulen variables fiscales con fines electorales sólo son creíbles si hay gobierno dividido y los actores con poder de veto en el parlamento tienen la capacidad de controlar la ejecución del presupuesto. La decisión de gobierno dividido o unificado y, por lo tanto, la credibilidad de ciertas reglas fiscales es, hasta cierto punto, una decisión endógena de los votantes.⁷²

La existencia de actores de veto permite explicar por qué algunas políticas tienden a ser persistentes. En Argentina antes de 1930, cuando los senadores duraban nueve años y se renovaban en forma escalonada, llevaba tiempo poder revertir las políticas cuando llegaba un nuevo presidente, como pasó con la resistencia de las provincias petroleras a la iniciativa de los gobiernos radicales de darle el monopolio de la explotación a YPF. Después de la Revolución del 30 que cerró el Congreso, se renovaron en forma simultánea todos los cargos en las elecciones de 1932. Esto, más la proscripción del Radicalismo, llevó a un gobierno más homogéneo que, en 1935, finalmente le dio el monopolio a YPF.⁷³

Otro ejemplo relacionado viene de la regulación de servicios públicos. Las recientes experiencias de América Latina se discuten en Stein, Tommasi y otros (2006), capítulo 9.

⁷² La característica de gobierno unificado versus dividido vale también para sistemas parlamentarios, en este caso como la distinción entre gobierno de partido único y gobierno de coalición. Streb y Torrens (2010) analizan esto a partir de la idea de Tsebelis (2002) de que en los sistemas parlamentarios los actores de veto están dentro de la coalición de gobierno, ya que el gobierno cae si los partidos menores dejan de apoyar al primer ministro.

⁷³ Emiliano Ingrassia (c. 2000), en su tesis de grado en la Universidad de San Andrés, reseña estos episodios en el marco de la evolución de las políticas públicas respecto a la explotación y comercialización del petróleo.

Por un lado destacan las experiencias de la Argentina y Perú, donde las privatizaciones fueron seguidas por políticas inestables que reflejaban los cambios de la opinión pública. Por el otro, las experiencias de Uruguay, donde hubo una resistencia de la población a las privatizaciones expresada en referéndums, y de Chile, que toman como reflejo de otro consenso social, donde las privatizaciones fueron además seguidas con una mejora de la regulación en el tiempo. Esta narrativa sigue el modelo del votante mediano: Uruguay nunca privatizó, Chile sí, por el consenso en sus sociedades, mientras que en Argentina y Perú se privatizó y luego reestatizó por los cambios en el humor social. Sin embargo, en el caso de Chile, más allá del consenso social, el presidente enfrenta más actores de veto que en la Argentina por el sistema electoral binominal para la congreso: hay dos representantes por distrito, lo que lleva a una lógica supermayoritaria ya que un partido se lleva los dos puestos si tiene 2/3 de los votos, caso contrario es uno para primero y otro para el segundo (con más de dos partidos, el partido con más votos se lleva los dos escaños si dobla en votos al segundo, sino se reparten entre los dos primeros partidos). Por tanto, es mucho más difícil en Chile que el presidente tenga una mayoría que le permita controlar el congreso para dar vuelta las leyes y regulaciones previas.

7.3. El poder judicial, o las bases políticas de la economía

Montequieu (1748), libro XI, describe la división de poderes en términos de tres poderes, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, aunque agrega que en cierto sentido el poder judicial es nulo. Uno de los sentidos en que el poder judicial es nulo es que se puede pensar, lo mismo que la burocracia, como un poder delegado.

Por ejemplo, en la Argentina se ha hecho juicio político a los miembros de la Corte Suprema de la Nación en 1947 y 2003-05, además de ampliar la Corte de cinco a nueve miembros en 1990 al cambiar las mayorías políticas (sin contar los cambios en la Corte a partir de 1955, cuando se producía una transición entre gobiernos de facto y de jure). En Estados Unidos nunca se tocó a los miembros de la Corte Suprema, aunque hubo en la década del 30 varios proyectos como ampliar el número de jueces (el dicho es que “A turn in time saved nine”). Hay otras maneras más sutiles de influencia. McNollgast (2007, sección 7) mencionan que las mayores ampliaciones en el número de juzgados federales en Estados Unidos tuvieron lugar con Abraham Lincoln, Franklin Roosevelt y Ronald Reagan, al llegar al poder gobiernos unificados que implicaban un claro quiebre respecto a la orientación ideológica de los gobiernos previos. La Corte Suprema tuvo que adaptar su doctrina a la orientación de los tribunales inferiores, más afines con los nuevos gobiernos, dado que sólo podía revisar un pequeño porcentaje de los fallos. Por tanto, aún si la corte suprema refleja una ideología política anterior, se ve forzada a adaptarse a la nueva constelación política si enfrenta un gobierno unificado con una nueva orientación de política; con gobierno dividido, en cambio, la corte puede mantener una política más estable que continúa con el statu quo (McNollgast 2007, sección 7).

Los actores de veto tienen implicancias no sólo para la continuidad de las políticas fiscales sino para los mercados, ya que estos se asientan en derechos de propiedad específicos. Los derechos en una democracia dependen de la legislación y la legislación depende a su vez de los políticos que decida elegir la ciudadanía. Que las políticas y los derechos adquiridos se mantengan es en definitiva una decisión del conjunto de los votantes.

8. Autocracia y democratización

En esta sección mostramos un modelo simple de autocracia y lo aplicamos a un problema de redistribución. Luego, tratamos brevemente cuestiones relacionadas con la determinación del régimen político y las transiciones de régimen.

8.1. Un modelo simple de autocracia

Presentamos la versión más simple de un modelo de autocracia desarrollado por Acemoglu y Robinson (2006), capítulo 5. Consideremos una sociedad integrada por dos grupos: una mayoría pobre con ingreso y_P y una minoría rica con ingreso y_R . El gobierno gestiona una política redistributiva que financia las transferencias con impuestos proporcionales al ingreso. El ingreso de un ciudadano después de pagar impuestos y recibir transferencias es $w_i = (1 - \tau)y_i + T_i$, donde τ es la tasa impositiva y T_i es la transferencia. El gobierno tiene la restricción presupuestaria $[\tau - C(\tau)] \sum_i \alpha_i y_i = \sum_i \alpha_i T_i$, donde $C(\tau)$ mide la pérdida de ingreso debido a las distorsiones que introducen los impuestos. Para simplificar, todos los ciudadanos reciben la misma transferencia. Si introducimos la restricción presupuestaria del gobierno en la función de utilidad de los ciudadanos tenemos que

$$W(\tau, i) = (1 - \tau)y_i + [\tau - C(\tau)]y, \quad (43)$$

donde $y = \alpha_P y_P + \alpha_R y_R$ es el ingreso medio de la población.

En una autocracia el gobierno sólo tiene en cuenta a la minoría rica, por lo que trata de implementar el nivel impositivo más bajo posible. De hecho, si no enfrentara ninguna restricción elegiría $\tau = 0$. Imaginemos que la mayoría pobre puede organizar una revuelta popular que expropia a la elite y redistribuye el ingreso entre los pobres, pero una fracción

μ del ingreso agregado se pierde. Es decir, si los pobres organizan una revolución, la élite rica obtiene una utilidad de cero y cada pobre obtiene $\frac{(1-\mu)y}{\alpha_P}$. Por lo tanto, ante la inminencia de una revuelta popular, un gobierno autocrático maximiza $W(\tau, R)$ sujeto a que $W(\tau, P) \geq \frac{(1-\mu)y}{\alpha_P}$.

Podemos distinguir tres situaciones posibles. Primero, si $W(0, P) = y_P \geq \frac{(1-\mu)y}{\alpha_P}$, la revolución es tan costosa que aún cuando la autocracia ofrece $\tau = 0$ los pobres no organizan una revolución. En este caso la autocracia implementa $\tau = 0$. Segundo, si $W(0, P) < \frac{(1-\mu)y}{\alpha_P} \leq \max_{\tau} W(\tau, P)$, sin redistribución hay una revuelta popular, pero existe un nivel de redistribución suficientemente generoso que frena la revuelta. En este caso, la solución al problema de la autocracia viene dada implícitamente por $W(\tau, R) = \frac{(1-\mu)y}{\alpha_P}$, donde el autócrata ofrece la mínima redistribución que evita la revuelta, dejando indiferentes a los pobres entre aceptar la oferta del autócrata y organizar una revolución. Tercero, si $\max_{\tau} W(\tau, P) < \frac{(1-\mu)y}{\alpha_P}$, ningún nivel de imposición es capaz de frenar la revuelta de la mayoría pobre.

Resultado 8.1 (autocracia): *Cuando el costo de la revuelta es alto, la autocracia puede subsistir sin necesidad de hacer concesiones. Cuando el costo de la revuelta es moderado, la autocracia subsiste, pero debe hacer concesiones que aumentan a medida que el costo de la revuelta es menor. Finalmente, cuando el costo de la revuelta es bajo, el régimen autocrático cae y es reemplazado por un gobierno revolucionario.*

Este modelo debe tomarse sólo como una primera aproximación. Por ejemplo, no queda claro como la mayoría pobre resuelve el problema de acción colectiva para montar una revolución. Probablemente, la revolución requiera de organizaciones políticas y activistas que ayuden a resolver este problema, lo que abre una nueva cuestión, ¿cuál es la distribución del poder político luego de la revolución?⁷⁴ No es difícil encontrar ejemplos de revoluciones que terminaron siendo golpes palaciegos en los que simplemente una élite reemplazó a otra sin demasiados cambios en la distribución del poder político entre la elite y los ciudadanos comunes. No obstante, con este sencillo modelo capturamos algunos elementos claves del proceso político en una autocracia; en particular, la idea de que en una autocracia en principio sólo importan las preferencias de las élites con poder y las preferencias del resto de los ciudadanos sólo son tenidas en cuenta cuando éstos son capaces de organizarse y amenazar la existencia misma del régimen.

Podemos explorar también algunas implicancias interesantes para la política fiscal. En primer lugar, deberíamos esperar que los regímenes autocráticos implementen políticas redistributivas amplias sólo cuando enfrentan fuertes tensiones sociales. En segundo lugar, es muy probable que un régimen autocrático encuentre rentable financiar un fuerte aparato de represión que reduzca las chances de revueltas populares evitando así el empleo de concesiones. Es decir,

⁷⁴ Olson (1965) muestra que los problemas de acción colectiva tienen la forma de un problema de bien público y que una forma de solucionarlos es utilizando incentivos selectivos en los que sólo quienes colaboran con el fin común reciben los beneficios de la acción colectiva. Schelling (1960, 1978), por otro lado, considera que los problemas de acción colectiva tienen la forma de un juego de coordinación con equilibrios múltiples en el cual las personas deciden colaborar o no dependiendo del número de personas que colaboran. Para una formulación general que incluye a Olson y Schelling como casos particulares ver Medina (2007).

es razonable esperar que una parte importante del presupuesto de una autocracia se destine a las fuerzas armadas, policías secretas y servicios de inteligencia.

8.2. Democratización y consolidación de la democracia

La democratización puede pensarse como el compromiso con un mecanismo institucional para compartir el poder. La literatura sobre democratización y consolidación de la democracia muestra que las decisiones colectivas en una democracia consolidada que no enfrenta golpes de estado no son las mismas que en una democracia que enfrenta periódicos golpes de estado. Lo mismo es válido, como hemos visto, para autocracias que enfrentan rebeliones populares. El régimen político de una sociedad no es algo exógeno, sino un producto endógeno de, entre otras muchas variables, la distribución del poder político en la sociedad.

Por razones de espacio no podemos cubrir esta literatura con mayor detalle. Sin embargo, resumimos muy escuetamente algunos de los principales resultados en Acemoglu y Robinson (2006). Una autocracia que no es capaz de sostenerse con concesiones transitorias igualmente puede evitar una revolución si acepta un proceso de democratización. La democracia resultante puede no ser una democracia completamente consolidada en el sentido de que debe hacer concesiones transitorias a ciertas minorías poderosas para evitar golpes de estado. También puede suceder que dichas concesiones no sean suficientes y la sociedad tenga períodos democráticos seguidos de golpes de estado y dictaduras que se ven forzadas a democratizar. La distribución del ingreso, la estructura de la economía, los costos de organizar revueltas populares y golpes de estado y los costos de represión son algunas de las principales variables que determinan el régimen político de la sociedad.

Cabe remarcar que estos resultados tienen importantes consecuencias sobre las políticas fiscales. Por ejemplo, una sociedad que fluctúa entre períodos democráticos y dictaduras es muy probable que también presente una enorme variabilidad en las políticas fiscales. De hecho, desde esta perspectiva todo es parte de un equilibrio social. Las elites apoyan golpes de estado porque las democracias tienden a ser muy populistas. Al mismo tiempo las democracias son muy populistas porque tienen un horizonte temporal corto e intentan implementar políticas redistributivas con resultados inmediatos, pero con elevados costos económicos futuros.

Boix (2003) delinea en su introducción una teoría de democratización que tiene puntos de contacto con lo anterior, en particular porque un aumento de los costos de represión aumenta la probabilidad de una transición de régimen. Resalta dos factores específicos para que la transición sea hacia una democracia: una gran clase media, que se da en sociedades con menos desigualdad de ingreso, y más movilidad de capitales, que limita las exacciones que la democracia puede imponer a las élites.

9. Comentarios finales

En este capítulo hemos repasado con particular énfasis los modelos electorales y sus consecuencias para las políticas fiscales. Cerramos con una serie de comentarios.

En primer lugar, un comentario metodológico. Si bien hemos tratado de presentar las versiones más simples que conocemos de los modelos políticos e ilustramos su funcionamiento usando ejemplos sencillos de finanzas públicas, el enfoque es bastante general y puede ser aplicado a otras cuestiones de política fiscal y de política pública en general. La idea intuitiva es la siguiente. Partimos de un modelo económico cuyos datos básicos son un grupo de agentes, dotaciones, preferencias y tecnología. Dada una decisión

colectiva, estos agentes interactúan, por ejemplo cada uno toma sus decisiones individuales de consumo. De la interacción de estos agentes obtenemos un equilibrio económico que depende de las dotaciones, preferencias y tecnología, pero también de la decisión colectiva que por el momento hemos considerado como dada. Finalmente, consideramos un modelo político o, si se quiere, un modelo de una institución social. Los agentes aparecen ahora como ciudadanos y de sus interacciones surge una decisión colectiva.

En segundo lugar, un comentario sustantivo. Si bien las dotaciones, preferencias y tecnología determinan las elecciones de los ciudadanos a la hora de tomar decisiones colectivas, el tipo de institución social en vigencia es clave para determinar cómo interactúan los ciudadanos y, por lo tanto, cuál es la decisión colectiva. Así, hemos visto que esencialmente los dos mismos modelos económicos (el modelo simple de finanzas públicas y el modelo del fondo común) pueden generar implicancias muy distintas para las políticas fiscales dependiendo del modelo político que consideremos. Esta simple, pero poderosa conclusión, tiene consecuencias enormes sobre la forma en que pensamos acerca de las políticas públicas. Por ejemplo, nos conduce a pensar que cambiar una política pública probablemente requiera modificar las instituciones que la sociedad emplea para determinar esa política pública.

Finalmente, un par de comentarios sobre puntos que no hemos cubierto en este capítulo. Un aspecto importantísimo de la política fiscal que no hemos explorado es la dimensión intertemporal. En los modelos que presentamos siempre suponemos presupuesto equilibrado, pero muchos problemas fiscales tienen un importante componente intertemporal, por ejemplo los problemas de déficit fiscal y deuda pública, o la redistribución intergeneracional vía los sistemas de pensiones. La dimensión intertemporal introduce

nuevos y complejos problemas, principalmente ligados a cuestiones de credibilidad.⁷⁵

Tampoco hemos prestado atención detallada a los votantes. Conmemorando los casi cincuenta años del libro de Downs (1957), Ansolabehere (2006) plantea que dos de sus paradojas no se han observado: la paradoja de la abstención racional y la paradoja del votante racionalmente desinformado. Ambas se siguen de la idea de Downs de que el voto es algo puramente instrumental, más la observación de que un votante individual tiene una probabilidad prácticamente nula de ser decisivo en una elección. Luego, lo racional es no invertir tiempo en ir a votar ni invertir esfuerzos en informarse. Ha habido un cambio de enfoque, ya que ahora el voto no se considera sólo como algo instrumental sino como algo que tiene valor en sí mismo como experiencia (en otras palabras, el voto es tanto un bien de inversión como un bien de consumo, por ejemplo porque es parte de nuestra identidad cívica como partícipes de nuestra comunidad). Esta característica permite explicar por qué grandes cantidades de ciudadanos participan en la democracia y además se informan. Sin embargo, concordamos con Downs en que la información efectiva de los votantes es problemática. Caplan (2007), capítulo 1, menciona el milagro de la agregación: con que haya un 1% de votantes informados, estos pueden definir las elecciones si los errores del 99% de votantes no informados se cancelan entre sí por las leyes de los grandes números. Sin embargo, si los votantes tienen preferencias sobre sus creencias políticas, esto puede afectar como votan en forma sistemática (entre los errores sistemáticos referidas a creencias económicas, menciona el sesgo antimercado y el sesgo antiextranjero). Esto lleva a Caplan (2007) a plantear que la democracia puede fallar no porque no hace lo que

⁷⁵ Para una revisión de esta literatura, ver por ejemplo Persson y Tabellini (2000), capítulos 11 y 12.

quieren los votantes (el problema de agencia que discutimos en las secciones 6 y 7), sino porque hace lo que quieren (un problema de información). Este enfoque abre nuevas perspectivas. Aunado a los problemas de extracción de señal (qué parte de los resultados es obra de la virtud del gobierno, qué parte de la fortuna) y la baja frecuencia del voto, implica que el aprendizaje político de los ciudadanos puede ser muy lento.

Referencias

- Acemoglu, Daron, y James Robinson (2006), *Economic origins of dictatorship and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Akerlof, George (1970), “The market for ‘lemons’: Quality uncertainty and the market mechanism”, *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.
- Alesina, Alberto (1988), “Credibility and convergence in a two-party system with rational voters”, *American Economic Review* 78: 796-805.
- Alesina, Alberto, y Howard Rosenthal (1995), *Partisan politics, divided government, and the economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Álvarez, Michael, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski (1996), “Classifying political regimes”, *Studies in Comparative International Development* 31: 3-36.
- Ansolabehere, Stephen (2006), “Voters, candidates, and parties”, en B. Weingast y D. Wittman, editores, *The Oxford handbook of political economy*, capítulo 2, New York, Oxford University Press.

- Austen-Smith, David, y Jeffrey S. Banks (2000), *Positive political theory I*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Austen-Smith, David, y Jeffrey S. Banks (2005), *Positive political theory II*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Black, Duncan (1948), “On the rationale of group decision-making”, *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- Boix, Carles (2003), *Democracy and redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Botana, Diego (2009), “Los ‘poderes delegados’ o el desborde permanente”, *Criterio*, octubre.
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Callander, Steven, y Simon Wilkie (2006), “Lies, damned lies, and political campaigns”, *Games and Economic Behavior* 60: 262-286.
- Caplan, Bryan (2007), *The myth of the rational voter. Why democracies choose bad policies*, Princeton, Princeton University Press.
- Cheibub, José A., Jennifer Gandhi y James R. Vreeland (2010), “Democracy and dictatorship revisited”, *Public Choice* 143: 67-101.
- Coughlin, Peter (1992), *Probabilistic voting theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. (1997), *Making votes count. Strategic coordination in the world’s electoral systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Denzau, Arthur, y Robert McKay (1983), “Gatekeeping and monopoly power of committees: An analysis of sincere and sophisticated behavior”, *American Journal of Political Science* 27: 740-761.

- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row.
- Drazen, Allan (2000), *Political economy in macroeconomics*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Duverger, Maurice (1954), *Political parties: Their organization and activity in the modern state*, New York, Wiley.
- Enelow, James M., y Melvin J. Hinich (1981), “A new approach to voter uncertainty in the Downsian spatial model”, *American Journal of Political Science* 25: 483-493.
- Fernández Díaz, Jorge (2003), “Los intelectuales y el país de hoy. José Nun analiza al gobierno y sus riesgos”, *La Nación*, 30 de agosto.
- Fiorina, Morris P. (1999), “Whatever happened to the median voter?”, MIT Conference on Parties and Congress, Cambridge, MA.
- Galiani, Sebastian, Norman Schofield y Gustavo Torrens (2010), “Factor endowments and trade policy divergence”, documento de trabajo, Washington University in St Louis.
- Gervasoni, Carlos (2010), “A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces”, *World Politics* 62: 302-40.
- Gibbard, Allan (1973), “Manipulation of voting schemes: A general result”, *Econometrica* 41: 587-601.
- Grossman, Gene, y Elhanan Helpman (1994), “Protection for sale”, *American Economic Review* 84: 833-50.
- Grossman, Gene, y Elhanan Helpman (1996), “Electoral competition and special interest politics”, *Review of Economic Studies* 63: 265-286.

- Harsanyi, John C. (1965), "Review of *The theory of committees and elections* by Duncan Black", *Econometrica* 33: 651-653.
- Hotelling, Harold (1929), "Stability in competition", *Economic Journal* 39: 41-57.
- Kayser, Mark A., y Christopher Wlezien (2005), "Performance pressure: Patterns of partisanship and the economic vote", borrador, Oxford.
- Laclau, Ernesto (2005), *On populist reason*, London, Verso.
- Lindbeck, Assar y Jorgen Weibull (1987), "Balanced budget redistribution as the outcome of political competition", *Public Choice* 52: 273-297.
- Lindert, Peter H. (2004), *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*, volumen 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñan (2001), "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999", *Studies in Comparative International Development* 36: 37-65.
- Marshall, Monty G., y Keith Jagers (2000), *Polity IV project. Political regime characteristics and transitions, 1800-1999. Users' manual*, University of Maryland.
- Mayhew, David R. (2003), "Supermajority rule in the U.S. Senate", *Political Science and Politics* 36: 31-36.
- McCubbins, Matthew, y Thomas Schwartz (1984), "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms", *American Journal of Political Science* 28: 165-79.
- McNollgast -McCubbins, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast- (1987), "Administrative procedures as in-

- struments of political control”, *Journal of Law, Economics and Organization* 3: 243-279.
- McNollgast –McCubbins, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast– (1989), “Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies”, *Virginia Law Review* 75: 431-483.
- McNollgast –McCubbins, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast– (2007), “The political economy of law”, en A. M. Polinsky y S. Shavell, editores, *Handbook of law and economics*, volumen 2, Amsterdam, Elsevier Science Publishing.
- Medina, Luis Fernando (2007), *A Unified Theory of Collective Action and Social Change*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Meltzer, Allan H., y Scott F. Richard (1981), “A rational theory of the size of government”, *Journal of Political Economy* 89: 914-27.
- Montesquieu, Charles de Secondat, baron de (1748), *De l'esprit des lois*, Ginebra, Chez Barrillot & Fils.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Olson, Mancur (1965), *The logic of collective action*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Osborne, Martin (1995), “Spatial Models of Political Competition under Plurality Rule: A Survey of Some Explanations of the Number of Candidates and the Positions They Take”, *The Canadian Journal of Economics*, 28: 261-301.
- Palfrey, Thomas R. (1984), “Spatial equilibrium with entry”, *Review of Economic Studies* 51: 139-56.

- Persson, Torsten, y Guido Tabellini (2000), *Political economics: Explaining economic policy*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Porto, Alberto, y Pablo Sanguinetti (2001), “Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina”, *Economics & Politics* 13: 237–256.
- Riker, William H. (1962), *The theory of political coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Riker, William H. (1982), *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco, W. H. Freeman.
- Roemer, John E. (2001), *Political competition: Theory and applications*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Rogoff, Kenneth, y Anne Sibert (1988), “Elections and macroeconomic policy cycles”, *Review of Economic Studies* 55, 1-16.
- Romer, Thomas, y Howard Rosenthal (1978), “Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo”, *Public Choice* 33: 27-43.
- Romer, Thomas, y Howard Rosenthal (1982), “Median voters or budget maximizers: Evidence from school expenditure referenda”, *Economic Inquiry* 20: 556-578.
- Rosenthal, Howard (1990), “The setter model”, en J. M. Enelow y M. J. Hinich, editores, *Advances in the spatial theory of voting*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Satterthwaite, Mark (1975), “Strategy-proofness and Arrow’s conditions: Existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions”, *Journal of Economic Theory* 10: 187-216.

- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2010), “Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of public policies”, borrador, IADB y UdeSa.
- Schelling, Thomas (1960), *The strategy of conflict*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Schelling, Thomas (1978), *Micromotives and macrobehavior*, New York, Norton.
- Schofield, Norman (2007), “The mean voter theorem: Necessary and sufficient conditions for convergent equilibrium”, *Review of Economic Studies* 42: 27–50.
- Schumpeter, Joseph A (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, 1ª edición, New York, NY, Harper and Row.
- Shepsle, Kenneth, y Mark Bonchek (1997), *Analyzing politics*, New York, Norton.
- Spence, Michael (1973), “Job market signaling”, *Quarterly Journal of Economics* 87: 355-374.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2006), coordinadores, *La política de las políticas públicas*, México, DF, Editorial Planeta (con BID y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University).
- Streb, Jorge M., y Gustavo Torrens (2011), “Making rules credible: Divided government and political budget cycles”, borrador, Universidad del Cema.
- Tanzi, Vito, y Ludger Schuknecht (2000), *Public spending in the 20th century. A global perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (2002). *Veto players. How political institutions work*, New York, Russell Sage Foundation.

- Wallis, John J., y Barry R. Weingast (2005), “Equilibrium impotence: Why the states and not the American national government financed economic development in the antebellum era”, Working Paper 11397, NBER.
- Wittman, Donald (1973), “Parties as utility maximizers”, *American Political Science Review* 67: 490-498.
- Wittman, Donald (1983), “Candidate motivation: A synthesis of alternatives theories”, *American Political Science Review* 77: 142-157.
- Wittman, Donald (1990), “Spatial strategies when candidates have policy preferences”, en J. M. Enelow y M. J. Hinich, editores, *Advances in the spatial theory of voting*, Cambridge, Cambridge University Press.