

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS DÉFICIT PRESUPUESTARIOS (\*)

Alberto ALESINA  
Roberto PEROTTI

**C**IERTAS economías pertenecientes a la OCDE, aunque no todas, han acumulado grandes deudas públicas en los últimos veinte años. ¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué hay unos países que experimentan grandes déficit presupuestarios durante varios años y otros no lo hacen? ¿Cómo se explican estas notables diferencias entre países?

Los gráficos 1 y 2 destacan la dimensión de este problema. El gráfico 1 muestra la relación deuda/PNB en siete países en los que esta medida ha aumentado drásticamente en los últimos veinte años. En tres de estos países (Bélgica, Irlanda e Italia) la relación corresponde a más del 100 por 100. El gráfico 2, en contraste, muestra la relación deuda/PNB en siete países en los que esta medida manifiesta una relativa estabilidad en comparación con los países del gráfico 1. En la década de 1990, la diferencia entre los países de la OCDE en cuanto a la relación deuda/PNB es muy grande (por ejemplo, en Bélgica es de más del 100 por 100, mientras en Australia y Alemania es inferior al 30 por 100). Estados Unidos queda incluido en el gráfico 2, pero incluso en este país ha causado gran preocupación el aumento de la relación deuda/PNB en la década de 1980 y posteriormente (véase gráfico 3).

Es difícil explicar estas acusadas diferencias entre países sólo en virtud de argumentaciones económicas: todos estos países son democracias industriales

avanzadas, todos ellos son miembros de la OCDE y presentan niveles muy elevados de ingresos per cápita. Creemos, más bien, que la clave para entender los déficit presupuestarios en particular, y la política fiscal en general, son los factores político-institucionales. Aunque las economías de los países de la OCDE son relativamente parecidas, sus instituciones (leyes electorales, sistemas de partidos, leyes presupuestarias, legislación sobre bancos centrales, grado de descentralización, estabilidad política y polarización social) son muy diferentes.

El propósito de este artículo es analizar la manera en que la literatura sobre economía política puede responder a dos preguntas esenciales:

1. ¿Por qué observamos grandes y persistentes déficit en tiempo de paz, y por qué ahora?
2. ¿Por qué observamos grandes deudas en ciertos países y no en otros?

Una explicación con la que se pudiera responder a la primera pregunta, pero no a la segunda, no resultaría convincente. Por ejemplo, una teoría que indicara que las democracias se hallan *siempre* en situación de déficit fiscal sería incompleta si no explicara por qué *unas* democracias han experimentado desequilibrios fiscales y otras no.

La literatura referida a la economía política de las medidas fiscales es ciertamente abundante,

y su origen se remonta al siglo XIX, con la escuela italiana de finanzas públicas (véase Buchanan, 1960). No pretendemos cubrir toda esta literatura de manera sistemática, sino centrarnos en las dos cuestiones arriba indicadas y destacar las investigaciones recientes.

Comenzaremos nuestro trabajo repasando la teoría de la «suavización fiscal» del presupuesto estatal (Barro, 1979; Lucas y Stockey, 1983). Este enfoque constituye una referencia normativa de la que se derivan los modelos de economía política; de hecho, la mayoría de los modelos políticos recientes son explicaciones «positivas» de las desviaciones observadas a partir de la suavización fiscal. Además, los creadores de esta teoría (por ejemplo, Barro, 1986 y 1987) no sólo la entienden como «normativa», sino como «positiva», es decir, como una descripción de la política fiscal real.

A continuación, nos introduciremos en la discusión sobre los modelos de economía política, que hemos organizado en seis grupos: 1) modelos basados en políticos oportunistas y votantes ingenuos con «ilusión fiscal»; 2) modelos de redistribuciones intergeneracionales; 3) modelos de deuda considerada como variable estratégica, vinculando al gobierno actual con su sucesor; 4) modelos de conflictos distributivos entre grupos sociales y/o partidos políticos; 5) modelos de intereses geográficamente dispersos, y 6) modelos que subrayan los efectos de las instituciones presupuestarias. Después de este repaso crítico, haremos un breve repaso de las implicaciones políticas de esta investigación.

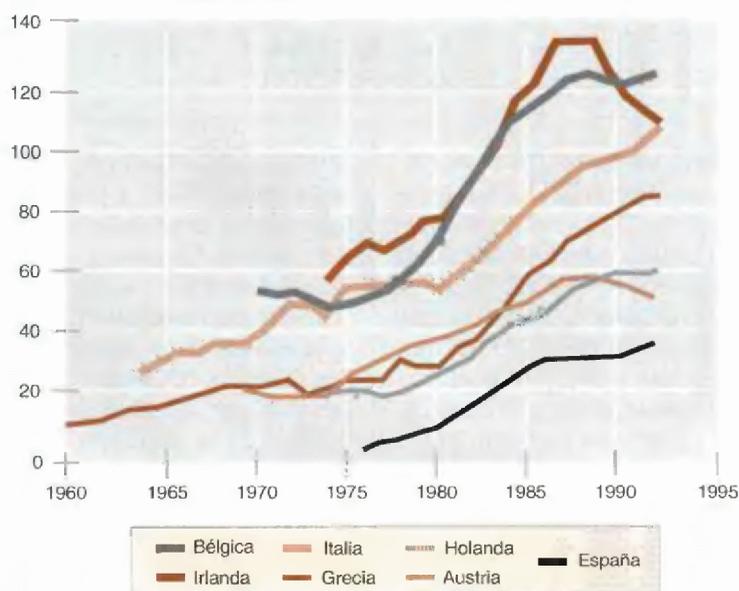
## I. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ÓPTIMA

La teoría de la suavización fiscal del Presupuesto estatal considera una economía cerrada y sin capital en la que un agente representativo consume, trabaja y ahorra. El gobierno es un «planificador social benévolo» que aprovecha al máximo la utilidad del agente representativo. Tanto este último como el gobierno tienen un mismo horizonte temporal, el cual, para simplificar, es infinito. La teoría elude los aspectos intergeneracionales y los mandatos finitos de los gobiernos.

El gobierno necesita financiar una cierta cantidad de gasto en cada período mediante los impuestos sobre la renta, que son distorsionadores, por cuanto que afectan a la oferta de trabajo. La función utilitaria del agente representativo depende del consumo y el ocio privados, pero no de la cantidad de bienes públicos, que, para simplificar, podemos definir como gastos defensivos (1). El objetivo (Barro, 1979) es que el planificador social mantenga un tipo impositivo constante. El nivel de impuestos se determina mediante la limitación intertemporal del Presupuesto, lo que implica que el valor actual del gasto (que viene dado exógenamente) debe ser igual al valor actual de los impuestos. Por consiguiente, los déficits y los superávits presupuestarios se utilizan como colchón; los déficits se producen cuando los gastos son temporalmente elevados, y los superávits, cuando son bajos.

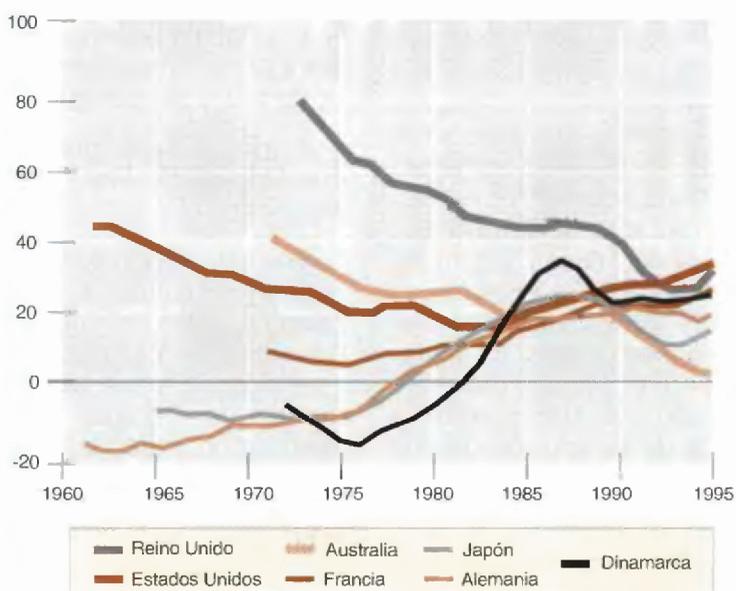
Estas conclusiones se derivan directamente de la concavidad de la función utilitaria del individuo. Supongamos que el gasto público tiene que ser «elevado» hoy y «bajo» mañana. Una política presupuestaria equilibrada implica-

GRÁFICO 1  
RELACIONES DEUDA/PNB CRECIENTES



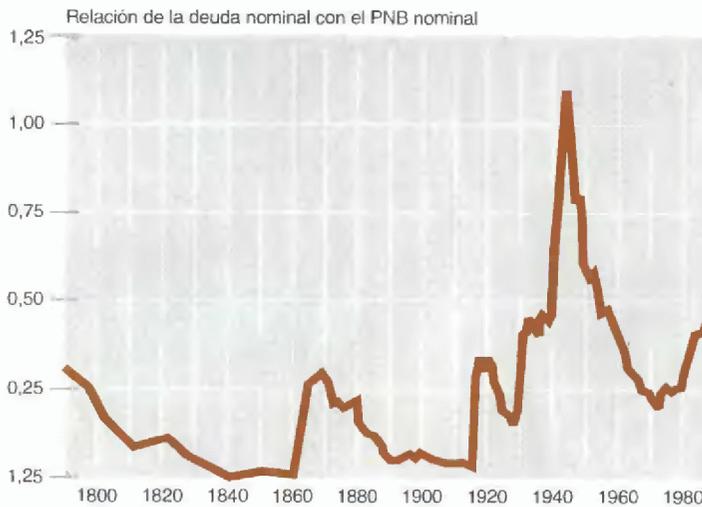
Fuente: Barro y Grilli (1995).

GRÁFICO 2  
RELACIONES DEUDA/PNB ESTABLES



Fuente: Barro y Grilli (1995).

**GRÁFICO 3**  
**COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA**  
**ESTADOUNIDENSE (1970-1991)**



Fuente: Barro y Grilli (1995).

*ducción* de impuestos en el tiempo  $t$ , un déficit entre  $t$  y  $(t+n)$  y un superávit después de  $(t+n)$ . El gráfico 4b ilustra este ejemplo.

El principio de la suavización fiscal es muy claro: los déficit y superávit presupuestarios se utilizan óptimamente para minimizar los efectos distorsionadores del sistema tributario, considerando una determinada trayectoria de gasto (2). Una importante extensión de este principio se refiere a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos fiscales debidas al ciclo económico. Básicamente por las mismas razones antes mencionadas, el principio de suavización fiscal implica que los tipos impositivos deben ser aproximadamente constantes a lo largo del ciclo económico; por consiguiente, se deben observar déficit durante las recesiones, compensados por superávit en los momentos de expansión. Así, el caso del *ejemplo 1*, aplicado a un modelo con fluctuaciones cíclicas de los resultados, implica una norma presupuestaria equilibrada, *cíclicamente ajustada*: el Presupuesto debe estar equilibrado a lo largo del ciclo económico, pero no en cada año fiscal. En este modelo no hay lugar para la política de estabilización keynesiana, puesto que los resultados no vienen determinados por la demanda. En un modelo con políticas de estabilización, las fluctuaciones cíclicas del Presupuesto serán incluso más pronunciadas. En resumen, la idea clave es que los déficit presupuestarios deben verificarse durante las «guerras» y las recesiones.

Como teoría normativa, el modelo de la suavización fiscal es extremadamente valioso. De hecho, cualquier modelo positivo de política fiscal toma inicialmente la suavización fiscal como punto de referencia. Sin embargo, como teoría positiva de los déficit pre-

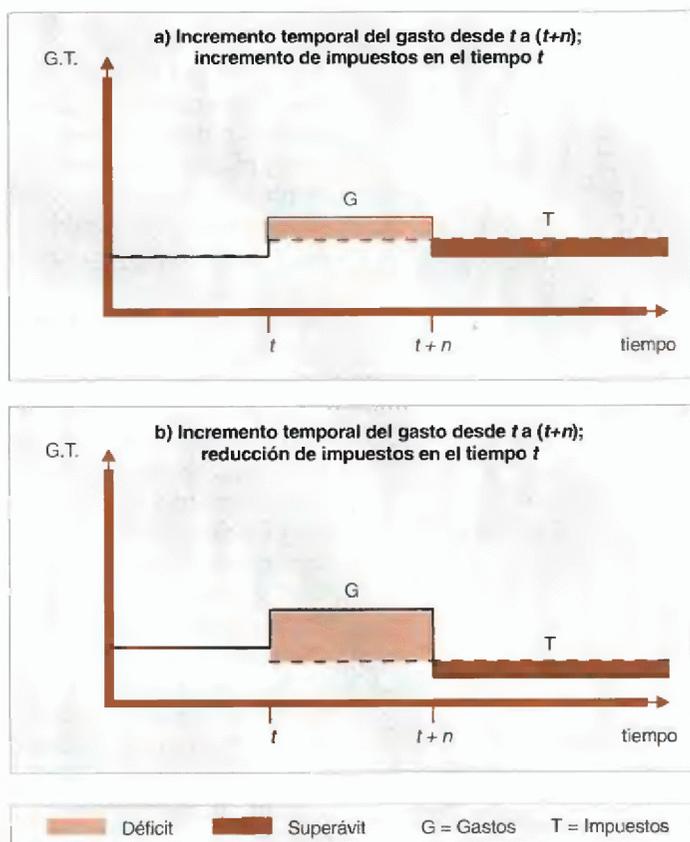
ría tipos impositivos elevados para hoy y bajos para mañana. La política de suavización fiscal, en cambio, prescribe unos tipos impositivos constantes, déficit hoy y superávit mañana, de manera que este último compensa (en términos de valor actual) el déficit de hoy. Esta segunda política es la que predomina, debido a que las distorsiones impositivas de hoy compensan con creces (en términos de utilidad) los beneficios en cuanto a bienestar de los tipos impositivos bajos de mañana, como consecuencia de las utilidades marginales decrecientes. Este sencillo principio tiene implicaciones de gran alcance para la política fiscal, tal como lo demuestran algunos ejemplos.

*Ejemplo 1:* si el gasto público es constante a lo largo del horizonte de planificación, la política óptima prescribe un presupuesto equilibrado para cada período.

*Ejemplo 2:* supongamos que entre el tiempo 0 y el tiempo  $t$  el gasto público es constante, y se espera que lo sea siempre. En el tiempo  $t$ , inesperadamente estalla una «guerra» que, según se sabe, durará hasta  $(t+n)$ . La política óptima implica un equilibrio presupuestario hasta el tiempo  $t$ , un «pequeño» incremento impositivo permanente en  $t$ , un déficit entre  $t$  y  $(t+n)$  y un superávit posterior. El gráfico 4a ilustra las implicaciones de esta política.

*Ejemplo 3:* supongamos que en el tiempo  $t$ , de manera imprevista, el gasto público aumenta temporalmente y, a continuación, en  $(t+n)$  cae continuamente por debajo del nivel original, de manera que en términos de valor actual tenemos una reducción de la cantidad total de gasto [es decir, que la reducción continua después de  $(t+n)$  compensa sobradamente el aumento temporal]. La política óptima implica una re-

GRÁFICO 4  
POLÍTICA DE SUAVIZACIÓN FISCAL



supuestarios es deficiente, por cuanto no responde a nuestras dos preguntas. Barro (1986 y 1987) probó el modelo de suavización fiscal en relación con los datos acumulados en Estados Unidos y Reino Unido a lo largo de doscientos años. Los gráficos 3 y 5 muestran que el ejercicio de Barro fue muy acertado. Las experiencias estadounidense y británica son, en general, coherentes con los principios básicos de la suavización fiscal: las relaciones deuda/PNB aumentan durante las guerras, decrecen en los períodos de paz y fluctúan con los ciclos económicos. Sin embargo, se pueden identificar pe-

ríodos en los que la política fiscal no parece confirmar esta teoría. Por ejemplo, el brusco aumento de la relación deuda/PNB en la década de 1980 en Estados Unidos se aparta, al menos a primera vista, del modelo de suavización fiscal.

Sin duda, el modelo de suavización fiscal podría explicar incluso la situación de esa década (Barro, 1991). Supongamos que a comienzos de la década de 1980 se supiera que, con un aumento temporal de los gastos militares, se podría ganar la guerra fría, y en la década de 1990 los gastos militares podrían recortarse por

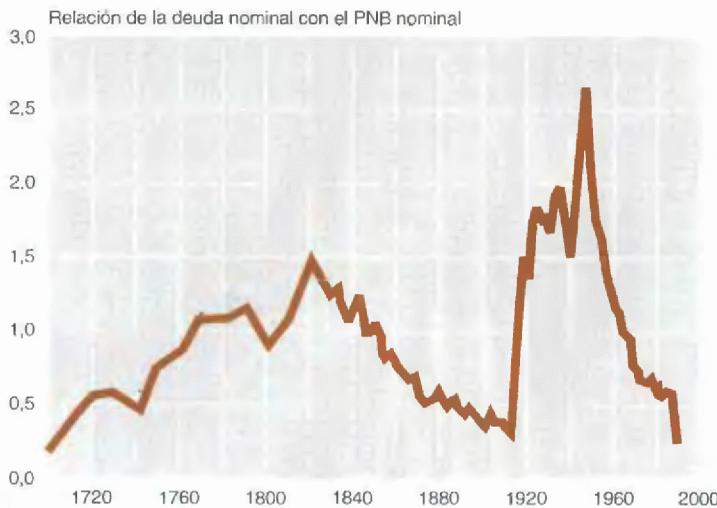
debajo del nivel inicial de 1980. Éste es, básicamente, el ejemplo 3 que describíamos más arriba. La política óptima en ese caso es reducir impuestos e incrementar los gastos militares en 1980, controlar los déficit en los años ochenta y controlar los superávit en los noventa.

La explicación no es del todo convincente, debido a que se basa excesivamente en presunciones específicas sobre las expectativas de 1980. En cierto sentido, cualquier política fiscal puede racionalizarse desde la perspectiva de una suavización fiscal si se consideran las expectativas como una variable libre. De un modo más general, este modelo no proporciona respuestas totalmente convincentes a nuestras dos preguntas acerca de las economías de la OCDE.

En primer lugar, ¿por qué ahora? Ciertamente, el modelo de suavización fiscal puede explicar por qué las relaciones deuda/PNB comenzaron a aumentar como resultado de la recesión de 1973-1974. También puede argumentarse que los políticos subestimaron la necesidad de un ajuste fiscal, teniendo en cuenta que las tasas de crecimiento de la década siguiente (1974-1984) fueron generalmente más bajas que en la década anterior. Sin embargo, resulta difícil creer que estos errores de cálculo puedan explicar por sí solos las meteóricas relaciones deuda/PNB observadas, por ejemplo, en Bélgica, Irlanda e Italia.

En segundo lugar, la teoría de la suavización fiscal tiene muy poco que decir en respuesta a la otra pregunta: ¿por qué las relaciones deuda/PNB aumentaron en unos países pero no en otros? Ciertamente, los diferentes países pueden haber sufrido distintos trastornos de manera diferente, y sus expectativas de gasto futuro pue-

**GRÁFICO 5**  
**COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA**  
**EN EL REINO UNIDO**



Fuente: Barro y Grilli (1995).

den haber sido diversas, pero nos parece muy difícil explicar la disparidad de los datos indicados en los gráficos 1 y 2 recurriendo a los trastornos y a la posibilidad de predecir los ingresos y los gastos.

Por consiguiente, a continuación abordaremos los enfoques político-institucionales.

## II. LA ILUSIÓN FISCAL

Uno de los temas centrales de la escuela de la «opción pública», que floreció con los trabajos de Buchanan, Tullock y sus colegas, es la discusión sobre los excesivos déficit en las modernas democracias. El objetivo (y las limitaciones de espacio) del presente artículo no permiten ofrecer un estudio analítico detallado de esta literatura. En cambio, nos centraremos en dos ideas fundamentales que subyacen a gran parte del trabajo de esta escuela: la ilu-

sión fiscal y las políticas de estabilización asimétrica.

De manera resumida, la idea de la ilusión fiscal consiste en que los votantes no entienden la limitación presupuestaria intertemporal del gobierno. Cuando se les presenta un programa de gastos financiado con déficit, sobreestiman los beneficios de los gastos actuales y subestiman la futura carga fiscal. Los políticos oportunistas, en su deseo de ser reelegidos, se aprovechan de esta confusión elevando los gastos más que los impuestos con el fin de satisfacer a los votantes «fiscalmente ilusionados». Uno de los estudios más vigorosos del concepto de ilusión fiscal es el de Buchanan y Wagner (1977) (3).

Según esta escuela, el keynesianismo ha contribuido también al excesivo déficit y al abandono de una norma de equilibrio presupuestario responsable. Las políti-

cas keynesianas de estabilización terminan siendo asimétricas: los políticos siempre están dispuestos a controlar el déficit en los momentos de recesión, pero después nunca quieren controlar los superávits. Los votantes fiscalmente ilusionados no castigan este comportamiento (4).

Estas explicaciones de los déficit presupuestarios no son totalmente convincentes por diversas razones teóricas y empíricas. En primer lugar, se basan demasiado en la idea de la ilusión fiscal, una noción que excede la idea razonable según la cual al electorado le resulta difícil entender la complejidad del Presupuesto estatal. Hay una diferencia fundamental entre errores e ilusiones. Si los votantes cometen errores no relacionados entre sí, por lo general no sobreestimarán ni subestimarán los costes y los beneficios de los impuestos y los gastos. Una ilusión implica un sesgo sistemático en esos errores. No se discute que los votantes se equivoquen y dispongan de una información imperfecta, pero no está nada claro por qué los errores deben adquirir un determinado sesgo, en el sentido de subestimar la carga fiscal relativa a los beneficios del gasto. En segundo lugar, esta teoría no responde de manera adecuada a la pregunta de «por qué ahora». El problema del déficit en los países del gráfico 1 apareció después de los primeros años de la década de 1970, y en Estados Unidos, a comienzos de los años ochenta. En consecuencia, ¿por qué la «ilusión fiscal» crea problemas a partir de los años setenta pero no con anterioridad? (5). En tercer lugar, ¿cómo se explican las diferencias entre países? ¿Están más ilusionados los votantes en unos países que en otros? ¿Son más oportunistas los políticos en unos países que en otros?

Buchanan y Wagner (1977) sugieren que las diferentes estructuras e instituciones fiscales pueden generar una mayor o menor ilusión fiscal. Por ejemplo, una estructura fiscal más complicada puede enviar a los contribuyentes señales más ruidosas acerca del verdadero nivel de la carga fiscal (6). Sin embargo, nosotros no conocemos ningún estudio comparativo de las estructuras fiscales de la OCDE que establezca un vínculo entre el tamaño de la deuda pública y la cantidad de ilusión fiscal creada por las diferentes instituciones.

Un argumento relacionado de alguna manera con el enfoque de la ilusión fiscal es el que propone la literatura política acerca del ciclo económico. La idea es que en los años de elecciones los políticos adoptan políticas de expansión. Los votantes premian a los políticos sin entender (o sin aprender del pasado) que las políticas preelectorales de expansión tendrán que pagarse en las recesiones postelectorales. La literatura es extensa y merece un tratamiento específico (7). Lo que nos importa a nosotros es que los modelos políticos del ciclo económico no son capaces de explicar bien las tendencias a largo plazo de las relaciones deuda/PNB, aunque pueden explicar las fluctuaciones a corto plazo del gasto y los impuestos en torno a las elecciones. Por ejemplo, Alesina, Cohen y Roubini (1992 y 1993) han encontrado ciclos presupuestarios electorales en una muestra de países democráticos de la OCDE. No obstante, su magnitud es pequeña y no puede explicar el patrón de relaciones deuda/PNB que se muestra en el gráfico 1.

A continuación, nos centraremos en varios tipos diferentes de modelos que no se basan en la ilusión fiscal, sino en comportamientos y expectativas raciona-

les. Comenzaremos con los modelos intergeneracionales.

### III. REDISTRIBUCIONES INTERGENERACIONALES

La naturaleza intertemporal de las decisiones fiscales crea vínculos entre las generaciones. Si cada generación se preocupa suficientemente por su descendencia, el horizonte finito de cada una de ellas es inmaterial. En particular, el resultado ricardiano de la equivalencia (Barro, 1974) implica que, dado un nivel suficiente de altruismo intergeneracional, la elección del modo de financiar un nivel dado de gasto es irrelevante (8). Concretamente, la distribución de la carga fiscal entre las generaciones no se ve afectada por el tamaño de la deuda: los cambios en la deuda pública se compensan con cambios en los legados privados.

En los modelos en los que no se mantiene la equivalencia ricardiana, la deuda pública puede, por el contrario, crear redistribuciones intergeneracionales si la generación que vive en la actualidad deja la carga de la deuda a las generaciones futuras. Teniendo en cuenta que sólo vota la generación actual, en principio una generación egoísta podría votar por políticas que trasladaran al futuro la carga de la imposición. Sin embargo, este comportamiento se halla limitado por el altruismo intergeneracional: los padres, ciertamente, se preocupan por sus hijos.

Cukierman y Meltzer (1989) proponen un interesante modelo de redistribuciones intergeneracionales. Supongamos que en la actual generación hay padres «ricos» y «pobres». Los primeros son individuos que pretenden dejar herencias positivas a sus descendientes, y para los que se ve-

rifica la equivalencia ricardiana: son indiferentes a la política de deuda, puesto que pueden compensar cualquier cambio en los impuestos y déficit actuales con ajustes en sus legados (9). Los «pobres» son individuos a quienes les gustaría dejar legados negativos. Sin embargo, como los legados negativos no son posibles, a los pobres les gustaría que se controlaran los déficit estatales; en consecuencia, indirectamente piden dinero prestado a las generaciones futuras. Así, un grupo de agentes (los ricos) es indiferente a cualquier política de deuda, mientras que otro grupo (los pobres) propicia la deuda pública. El resultado es que la opción social tiende a favorecer la deuda (10).

La idea de que la deuda pública se redistribuye en favor de la actual generación de votantes, mientras que los futuros votantes no tienen voz, es muy poderosa. Sin embargo, no resulta suficiente para proporcionar una respuesta completa a nuestras dos preguntas. En primer lugar, ¿por qué ahora? ¿Por qué estas redistribuciones intergeneracionales mediante los presupuestos estatales se han incrementado tan bruscamente en los últimos veinte años y no antes? Nótese que si el crecimiento es ascendente, puede tener sentido que la generación actual traslade la carga fiscal a la generación siguiente. Sin embargo, el crecimiento más bien ha ido reduciéndose en los últimos veinte años en comparación con las dos décadas precedentes. En segundo lugar, ¿por qué en unos países y no en otros? ¿Es mayor el altruismo intergeneracional en unos países que en otros? Con frecuencia, grandes deudas públicas se han acumulado y reducido bruscamente en el período de una generación (Alesina, 1988). ¿Por qué las generaciones futuras (es decir, los

niños actuales) deberían pagar los compromisos de la deuda pública en vez de negarse a ello? Este aspecto es particularmente relevante para Cukierman y Meltzer (1989), quienes suponen que los legados privados negativos no se pueden hacer cumplir, mientras que los legados públicos negativos (la deuda pública) sí son ejecutables, es decir, que no pueden dejar de pagarse.

Tabellini (1991a) responde a esta última crítica argumentando que las redistribuciones *intergeneracionales* interactúan con las redistribuciones *intrageneracionales*. La opción de no pagar supone una redistribución desde los titulares de la deuda a los contribuyentes; es decir, desde los viejos a los jóvenes y desde los ricos, que son los titulares de la deuda, a los pobres, que no lo son. Un contribuyente rico y joven puede mostrarse reacio a dejar de pagar aunque no sea titular de deuda, porque le preocupa el bienestar de su padre anciano y rico. Por consiguiente, la coalición antimorosidad incluye a algunos de los jóvenes que no son titulares de deuda, debido al altruismo intergeneracional. Tabellini (1991a) muestra que, en ciertas condiciones, el equilibrio político implica la emisión de deuda, que es adquirida a continuación.

La contribución más interesante del artículo de Tabellini es el énfasis que pone en la distribución intrageneracional. De hecho, más adelante veremos que las respuestas a nuestras dos preguntas tienen que ver más con los conflictos *intrageneracionales* en torno a la distribución que con los conflictos *intergeneracionales*. Sin embargo, ni siquiera el artículo de Tabellini puede responder a las dos preguntas clave: ¿por qué ahora y por qué sólo en ciertos países? En los dos apartados siguientes nos centraremos

en los modelos que contemplan los conflictos dentro de una misma generación.

#### IV. LA DEUDA COMO COMPROMISO: EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LA DEUDA

La acumulación de deuda vincula las políticas del pasado con las del futuro. El político actual puede influir en el mundo que heredarán sus sucesores mediante sus elecciones fiscales, las cuales determinan el tamaño de la deuda.

Alesina y Tabellini (1990) argumentan que un gobierno puede aprovecharse de esta posibilidad estratégica, y demuestran que este juego político entre los gobiernos que ejercen el poder en distintos periodos puede conducir a una acumulación de deuda pública que exceda el nivel óptimo prescrito por el modelo de la suavización fiscal. La ejemplificación más sencilla de esta idea es la siguiente: consideremos un sistema bipartidista en el que los dos partidos tienen distintas preferencias acerca de la composición del gasto público. Para concretar, digamos que uno de ellos prefiere la «defensa» y el otro el «bienestar social». Ambos partidos son ideológicos, es decir, representan los intereses de diferentes electorados (11). Supongamos que el partido que prefiere la defensa ocupa el poder ahora y que el resultado de las próximas elecciones es incierto. Este partido gasta en defensa y emite deuda, de manera que si el partido del bienestar social ocupa el poder mañana, tendrá que afrontar el servicio de la deuda y no podrá gastar una partida demasiado grande en bienestar social. Al comprometer los futuros ingresos fiscales con el servicio de la deuda, el gobierno actual

puede reducir el gasto de los futuros gobiernos. Esta interacción estratégica conduce al déficit aun en el caso de que un planificador social que maximice la media ponderada de las utilidades de ambos grupos optara por equilibrar el Presupuesto en cada período. El volumen del dinero que toma prestado el gobierno actual será mayor cuanto más *polarizadas* estén las preferencias de los dos grupos en cuanto a la composición del gasto público, y cuanto más improbable sea la reelección futura de ese gobierno actual.

Persson y Svensson (1989) proporcionan un modelo, relacionado con el anterior, en el que los dos partidos discrepan sobre el nivel del gasto público, pero no sobre su composición: consideran que uno tiende a gastar mucho y el otro poco. Una importante diferencia entre ambos modelos es que Alesina y Tabellini (1990) predicen que los dos partidos emitirán deuda, al contrario de Persson y Svensson, que creen que sólo la emitirá el partido que tiende a gastar poco. Se supone que al reducir los impuestos y emitir deuda, este partido limita el gasto futuro. Por otra parte, al crear superávit, el partido que más gasta propicia el gasto futuro (12). El modelo de Persson y Svensson es simétrico: un partido crea déficit y el otro crea superávit.

Tabellini y Alesina (1990) desarrollan una relación más precisa entre déficit y polarización de las preferencias *individuales*, en lugar de preferencias *partidarias*. Consideran un modelo en el que las decisiones se toman por la regla de la mayoría, y en el que cualquier propuesta debe formularse y votarse comparando dos opciones posibles. En estas condiciones, el «teorema del votante medio» implica que la política adoptada será la que prefiera el

votante medio (13). Al no saberse cuáles serán las preferencias de las mayorías futuras acerca de la composición del gasto, el votante medio actual preferirá que se emita deuda para inclinar a su favor la futura composición del gasto. Tabellini y Alesina muestran que la cantidad de deuda emitida se incrementa con la dispersión de las preferencias de los votantes: cuanto más polarizadas estén las preferencias del electorado, mayor será la deuda.

Esta clase de modelos presenta el mismo problema que señalamos en los modelos de redistribuciones intergeneracionales: la deuda pública no compromete a los futuros gobiernos si el último gobierno puede dejar de pagar. Alesina y Tabellini (1989) abordan este problema en un modelo de economía abierta en la que los costes de la morosidad se presentan (muy toscamente) como una pérdida de rendimiento. Los costes de la morosidad implican una limitación sobre la capacidad del gobierno actual para emitir deuda: como mucho, el gobierno actual puede emitir una cantidad de deuda que permita al próximo gobierno optar de manera indiferente entre dejar de pagarla o afrontar su servicio. Este principio es muy general, y no debe depender de presunciones específicas acerca de los costes de la morosidad.

En todos los modelos que hemos repasado hasta ahora en esta sección, el papel estratégico de la deuda consiste en crear limitaciones para los futuros gobiernos, pero el nivel de la deuda no influye directamente en el resultado electoral. Aghion y Bolton (1990), Milesi-Ferretti (1995) y Milesi-Ferretti y Spolaore (1994) argumentan que los gobiernos en activo pueden utilizar estratégicamente la deuda pública para influir en el resultado de las elecciones incidiendo en las preferen-

cias del electorado. Por ejemplo, supongamos que se espera que el partido de la izquierda tienda más a la morosidad, dado que las clases altas poseen la mayor parte de la deuda pública. Aghion y Bolton muestran que los gobiernos de derecha optarían por emitir deuda con el fin de incrementar la parte de la población que es titular de deuda pública. Por consiguiente, la izquierda, que favorece la morosidad, pierde apoyo. Milesi-Ferretti indica que la composición de la deuda entre deuda nominal e indexada puede utilizarse estratégicamente en el mismo sentido, cuando el partido de la izquierda es más inflacionario que el de la derecha. Milesi-Ferretti y Spolaore (1991 y 1994) investigan en este contexto el problema general de las «ineficiencias estratégicas», en los casos en que un gobierno racional genera ineficiencias deliberadamente para así incrementar la probabilidad de su elección.

¿Cómo se ajustan a la realidad estos modelos estratégicos? Comencemos con la pregunta de «¿por qué ahora?». Como hemos visto, Alesina y Tabellini (1989 y 1990) y Tabellini y Alesina (1990) argumentan que la polarización política y los cambios frecuentes de gobierno han de asociarse a mayores deudas (14). Los años setenta y ochenta han presenciado cambios de gobierno entre la derecha y la izquierda mucho más frecuentes que en los dos decenios precedentes. En el período comprendido entre 1960 y 1972 (hasta la primera crisis del petróleo), se observa en las economías de la OCDE un cambio significativo de gobierno cada 10,5 años como promedio; de 1973 a 1987 el cambio se produce cada 6,5 años aproximadamente (15). En consecuencia, en el período posterior a 1972, los gobiernos han estado menos seguros de su reelección que en las déca-

das anteriores. Las economías de la OCDE también se han vuelto mucho menos estables en el período posterior a 1973: la inestabilidad política y la económica tienden a estar estrechamente interrelacionadas y a alimentarse mutuamente (Alesina y otros, 1992, y Alesina y Perotti, 1995).

¿Por qué se acumula la deuda pública en unos países y no en otros? La teoría indica que los países con elevado nivel de deuda tienen que tener unos partidos políticos y un electorado más polarizados, con fuertes grupos extremistas. Alesina (1989) elabora un índice de estabilidad política muy aproximativo para los países de la OCDE en los años setenta y ochenta basado en diversas características político-institucionales (16). El índice de inestabilidad aumenta a lo largo del período. El valor medio para los países del gráfico 1 es de 3,3; el valor medio para los países del gráfico 2 es -0,1. Es una gran diferencia, puesto que el máximo valor del índice para los países incluidos en los dos gráficos es 6, y el mínimo es -3,0 (17).

Los modelos que hemos repasado en esta sección también se han empleado para explicar varios episodios específicos de acumulación de deuda. Por ejemplo, Alesina y Tabellini (1990) interpretan los déficit estadounidenses durante el período de la Administración Reagan como una maniobra para limitar el gasto en bienestar social de las futuras administraciones demócratas (18). Es muy cierto que el Presupuesto del presidente Clinton habría sido más generoso en el gasto interno si hubiera tenido que afrontar un menor pago de intereses. Persson y Svensson (1989) han argumentado que su modelo explica los déficit de los años de Reagan, así como los déficit de Suecia derivados del gobierno conservador de 1976-1982. El

modelo de Aghion y Bolton (1990) también explica episodios de déficit ocurridos bajo gobiernos conservadores.

En resumen, los modelos de este tipo que hemos repasado en esta sección sugieren una relación entre la naturaleza de la competencia entre partidos, la polarización de las preferencias y la incertidumbre electoral. Estas variables pueden medirse y varían en los distintos países y períodos. Por consiguiente, estos modelos son comprobables y, en principio, pueden aportar respuestas a las preguntas de «¿por qué ahora?» y «¿por qué en ciertos países?». Sin embargo, hasta ahora el trabajo empírico basado en estos modelos ha sido fragmentario y, en el mejor de los casos, indicativo.

## V. CONFLICTOS DISTRIBUTIVOS Y GUERRAS DE DESGASTE

Los modelos discutidos en el apartado anterior subrayan la interacción estratégica entre los partidos políticos en el poder en tiempos diferentes. En este apartado repasaremos los modelos en los que los déficit son el resultado de conflictos estratégicos entre partidos políticos o grupos sociales que ejercen influencia en las decisiones políticas *al mismo tiempo*. Anteriormente, hemos analizado el conflicto y la polarización ideológica entre partidos que se alternan en gobiernos unipartidistas; ahora, en cambio, nos centraremos en la polarización de partidos que pertenecen a la misma coalición gubernamental.

Alesina y Drazen (1991) proponen un modelo de guerra de desgaste o ajustes fiscales aplazados en el que grupos sociopolíticos diferentes se enfrentan en

torno a la distribución de la carga fiscal. El modelo supone que una perturbación permanente altera el Presupuesto estatal, de manera que, con los tipos impositivos existentes, aparece un déficit y la deuda comienza a acumularse. Un planificador social reaccionaría inmediatamente ante esa perturbación y elevaría los ingresos fiscales para mantener el equilibrio presupuestario (19). Lo importante del modelo es que la lucha distributiva entre los grupos sociales aplaza la adopción de una política eficaz de equilibrio presupuestario. De manera más específica, cuando aparece el déficit, éste se financia en parte con la acumulación de la deuda externa (20) y en parte con alguna forma de imposición muy distorsionadora, como, por ejemplo, el monedaje o tasas sobre acuñación de moneda. La estabilización se define como un cambio de política que estabiliza la relación deuda/PNB y sustituye la fiscalidad previa a la estabilización por otra forma «regular» de imposición menos distorsionadora.

Supongamos que dos grupos tienen que decidir el modo en que se distribuye la carga fiscal de la estabilización (21). Cuanto más esperen, mayores serán los costes. Las distorsiones fiscales previas a la estabilización persisten a lo largo del tiempo; la deuda se acumula, de manera que se hacen necesarios mayores impuestos para pagarla después de la estabilización. Un acuerdo inmediato sobre el modo de distribuir la carga fiscal de la estabilización mejora la posición de ambos grupos en comparación con un acuerdo similar más tardío. Sin embargo, los aplazamientos son racionales cuando se dan dos condiciones: que la estabilización propuesta sea «injusta», es decir, cuando un grupo tiene que soportar una parte desproporcionada de la carga fiscal; y que nin-

guno de los dos grupos sepa lo que le costaría al otro posponer la estabilización (22).

Estos costes pueden interpretarse de dos maneras que no se excluyen mutuamente: una destaca los costes económicos de las distorsiones previas a la estabilización, y la otra subraya los costes políticos (grupos de presión, acción política) de evitar que el otro grupo imponga un plan fiscal indeseable.

El «perdedor» es el grupo que paga la parte mayor de la estabilización fiscal; el «ganador» es el otro. Por lo general, ninguno de los dos grupos acepta inmediatamente ser el «perdedor»: cada uno espera que el otro se rendirá antes. El plazo óptimo de rendición se determina mediante la equiparación del coste marginal de la espera con el beneficio marginal de la espera. El coste marginal es el coste utilitario de vivir un momento más en una economía inestable y distorsionada. El beneficio marginal viene dado por la probabilidad condicional de que el otro grupo se rinda en el momento siguiente multiplicada por la diferencia en utilidad entre ser el «ganador» y ser el «perdedor»; es decir, entre pagar la parte menor o mayor de la carga fiscal.

Cuanto más desigual es la distribución de los costes de la estabilización, más se demora el momento previsto de la estabilización. La implicación es clara: cuanto más desigual es la carga de la estabilización, en igualdad de condiciones, mayores son los beneficios de la espera. Por otra parte, cuanto menores son los costes de vivir en una economía inestable, en igualdad de condiciones, más se demora la estabilización. Esto sugiere que los mecanismos económicos, como las cláusulas de indexación, que reducen el coste de la inestabilidad macroeconómica tienden a apla-

zar los ajustes; y que los mecanismos políticos, que hacen más fácil y menos costoso ejercer un poder de veto y «bloquear» los planes propuestos de estabilización, también demoran esta estabilización.

Drazen y Grilli (1993) amplían este modelo al demostrar que una crisis económica puede adelantar la estabilización obligando a adoptar una solución para la guerra de desgaste. Un incremento de los costes previos a la estabilización debidos a una crisis hace que continuar la guerra de desgaste resulte demasiado costoso, y que uno de los dos grupos se rinda. Así, una crisis económica puede, al final, resultar socialmente beneficiosa: aunque tenga unos costes, acorta el aplazamiento de la adopción de la necesaria estabilización (23).

Spolaore (1993) aplica los modelos de la guerra de desgaste a los gobiernos de coalición. Parte de las perturbaciones que crean déficit presupuestarios. Ante tales perturbaciones, un planificador social adoptaría la política óptima, que se perfila en función de los costes de ajuste y la persistencia de la perturbación. Spolaore adopta esta política óptima como punto de referencia, y demuestra que un gobierno unipartidista reacciona de una manera mucho más parecida a la de un planificador social. Este resultado se deriva del hecho de que los distintos partidos representan intereses de distintos electorados, cada uno de los cuales desea pagar menos impuestos. Un gobierno de coalición aplaza el ajuste fiscal hasta que se resuelve el juego del poder de veto entre los miembros que forman esa coalición (24); el resultado es que un gobierno de coalición no hace los ajustes tan a menudo o en la misma medida en que lo haría un planificador social. Por el contrario, un gobierno unipartidista reaccio-

na de manera excesiva ante la perturbación fiscal, debido a que subestima los costes sociales del ajuste. De hecho, su electorado puede quedar tan protegido que no tenga que soportar coste alguno. Spolaore también demuestra cómo aumenta la ineficiencia de las reacciones políticas de un gobierno de coalición cuanto más son los miembros que la componen. En resumen, el estudio de Spolaore atribuye, en parte, la acumulación de deuda pública a la fragmentación de los gobiernos y al grado de cohesión política.

¿Cómo responden estos modelos a nuestras dos preguntas? En primer lugar, «¿por qué ahora?». Los modelos de guerra de desgaste explican por qué los países atrasan los ajustes en relación con la perturbación, y por tanto pueden explicar la dilación de los ajustes fiscales. Sin embargo, estos modelos no explican la causa de la perturbación originaria que altera el equilibrio fiscal. Roubini y Sachs (1989a y 1989b) y Von Hagen (1992) muestran que hasta la primera crisis del petróleo, por lo general, las economías de la OCDE habían seguido políticas fiscales empíricamente indiferenciables del modelo de la suavización fiscal. Después de la crisis del petróleo, ciertos países dejaron que explotara su deuda pública al aplazar el necesario ajuste. Con modelos diferentes, se pueden explicar diferentes respuestas a una perturbación común, pero no el origen de esa perturbación.

¿Por qué unos países y no otros? Habitualmente, los gobiernos de coalición débiles han aplazado los ajustes fiscales y han acumulado deuda. Roubini y Sachs (1989a y 1989b) han elaborado un indicador político que supone valores crecientes a medida que aumenta la fragmentación gubernamental. Demuestran cómo, después de ejercer el con-

trol sobre varios determinantes económicos de los déficit presupuestarios (como sugiere el modelo de suavización fiscal), su variable política es muy elevada: cuanto mayor es el número de partidos de la coalición gubernamental, mayor es la deuda pública. Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991) también demuestran que los gobiernos con mandatos prolongados tienen menores déficit. Este hallazgo es coherente con el anterior, dado que los gobiernos de coalición típicamente duran menos que los unipartidistas.

La naturaleza de los sistemas de partidos y de la estructura de gobierno depende del sistema electoral. Por ejemplo, los sistemas electorales proporcionales típicamente generan sistemas multipartidistas y gobiernos de coalición; por el contrario, los sistemas mayoritarios típicamente conducen a gobiernos unipartidistas. Además, la durabilidad del gobierno es menor en los sistemas representativos caracterizados por gobiernos de coalición, Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991). Por consiguiente, se puede sugerir una relación entre el tipo de sistema electoral y el nivel de deuda. Esta observación se ajusta ciertamente a los casos de Bélgica, Irlanda e Italia, los tres países de la OCDE que presentan las mayores relaciones deuda/PNB.

La versión estadounidense del gobierno de coalición es la situación relativamente común de división del gobierno; es decir, aquella en la que no es el mismo partido el que ocupa la presidencia, la mayoría del Congreso y la mayoría del Senado (25). Hay una visión muy extendida, tanto en la prensa popular como en los medios académicos, según la cual el gobierno dividido de los años ochenta fue el responsable del crecimiento del déficit norteamericano (26). El problema de

esta argumentación es que el gobierno dividido no es una novedad de la década de 1980: este tipo de gobierno se había dado anteriormente. Por otra parte, los años ochenta constituyen un ejemplo bastante excepcional de acumulación de deuda en un período de paz y sin recesión. ¿Por qué no creó el gobierno dividido unos déficit similares en décadas anteriores a la de 1980? (27).

Poterba (1994) y Alt y Lowry (1994) demuestran el efecto del gobierno dividido estudiando los estados norteamericanos. Observan la respuesta política a las perturbaciones fiscales y descubren que el ajuste es más lento en los estados con un control dividido que en los que cuentan con un control unificado. Sus resultados son notablemente similares en lo esencial a los de Roubini y Sachs (1989a y 1989b) en relación con las economías de la OCDE: en ambos casos, ni los gobiernos de coalición ni los divididos *crean* déficit presupuestarios, sino que, más bien, atrasan los ajustes en relación con las perturbaciones.

En resumen, los modelos estudiados en este apartado establecen vínculos entre características institucionales, estructuras de partidos y déficit presupuestarios. La evidencia empírica apoya en gran medida estos modelos, quizá más que el enfoque del apartado IV, en cierto modo relacionado con éste. Por último, nótese que las instituciones del tipo de los sistemas electorales son endógenas: cambian a lo largo del tiempo, aunque con poca frecuencia. Por consiguiente, el investigador se enfrenta a una pregunta problemática: ¿hasta qué punto podemos considerar las instituciones como exógenas a la hora de explicar los sesgos del déficit?

En los dos próximos apartados, veremos los modelos que exami-

nan los órganos legislativos, y observaremos con más atención los detalles de las instituciones presupuestarias.

## VI. INTERESES GEOGRÁFICAMENTE DISPERSOS

El modo en que la organización de los órganos legislativos determina unas decisiones fiscales ineficaces ha sido estudiado en numerosos estudios de ciencia política (28). Aunque estas investigaciones se centran en el Congreso norteamericano, sus implicaciones son más extensas: para el objetivo de nuestro artículo, nos centraremos en los modelos en los que la base geográfica de los miembros del Congreso conduce a un gasto «excesivo».

Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) argumentan que los representantes con un electorado geográficamente determinado sobreestiman los beneficios de los proyectos públicos en sus distritos en relación con los costes de financiación, que se distribuyen a escala nacional. El efecto agregado de la actitud de los representantes en la persecución racional de estos incentivos es una oferta excesiva de proyectos públicos con base geográfica. De manera específica, el tamaño del presupuesto es mayor con  $N$  legisladores elegidos en  $N$  distritos que con un solo legislador elegido a escala nacional, y el tamaño del Presupuesto se incrementa conforme a  $N$ , el número de distritos. Los votantes del distrito  $i$  reciben beneficios equivalentes a  $B$ , por un proyecto, pero tienen que pagar  $1/N$  de los costes totales si los impuestos se distribuyen equitativamente entre los distritos. En consecuencia, un representante con base geográfica no interioriza el efecto de sus propuestas, aña-

diéndolo a la carga fiscal de la nación.

Estos modelos explican típicamente el tamaño de los Presupuestos y, en particular, el de los gastos en proyectos electoralistas; por consiguiente, no abordan directamente el problema de los déficit presupuestarios. Sin embargo, estos modelos pueden resultar muy útiles para responder a nuestras preguntas, siempre que se tomen en cuenta dos aspectos. En primer lugar, los modelos deben adoptar un carácter dinámico, de manera que puedan aplicarse no sólo al *tamaño* del Presupuesto, sino también a su *equilibrio*. En segundo lugar, hay que recordar que la parte de los presupuestos de los países de la OCDE dedicados a proyectos electoralistas se está reduciendo en relación con la parte correspondiente a programas y derechos de transferencia. Ciertamente, algunos de los programas de transferencia tienen electorados con base geográfica. Por ejemplo, Florida presenta una elevada concentración de pensiones de jubilación, y las pensiones por invalidez han sido utilizadas como un sistema de transferencias desde el Norte al Sur de Italia (Emerson, 1988). En estos casos, la redistribución de los ingresos y la redistribución geográfica están muy interrelacionadas. Sin embargo, los proyectos estrictamente electoralistas sólo constituyen una parte relativamente pequeña de los problemas presupuestarios actuales de las economías de la OCDE.

En todo caso, la visión principal de estas investigaciones es importante: la distribución geográfica de costes, beneficios y poder decisorio puede introducir una notable diferencia en el Presupuesto agregado. En particular, se puede considerar la existencia de cierta analogía entre algunos aspectos del federalismo

fiscal y el modelo de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Supongamos que las decisiones sobre el gasto se toman en el ámbito local y se financian con transferencias procedentes del gobierno nacional, que eleva los impuestos. El mecanismo en este caso es el mismo que en el de los representantes elegidos conforme a un criterio geográfico. Las autoridades locales no interiorizan totalmente los efectos que sus decisiones de gasto tienen sobre el Presupuesto general por la misma razón por la que no lo hacen los representantes con una base electoral geográfica. Evidentemente, los estímulos de las autoridades locales son diferentes cuando son responsables a la vez de la recaudación de impuestos y de las decisiones de gasto (29).

El debate sobre el federalismo ha cobrado impulso recientemente, tanto en los Estados Unidos como en Europa (30). Las disposiciones fiscales que vinculan el poder central con las autoridades locales varían mucho entre los distintos países. Además, Hughes y Smith (1991) sugieren que desde 1975 hasta finales de la década de 1980 se puede observar un aumento de las responsabilidades fiscales de las autoridades locales. Permanece abierta la cuestión de si esta variedad de disposiciones de tipo federalista entre países y en distintos momentos puede explicar los déficit presupuestarios (31), y éste es un tema importante para las investigaciones futuras.

## VII. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS

Las instituciones presupuestarias son todas las normas y regulaciones según las cuales se elaboran, se aprueban y se ejecutan los Presupuestos. Estas normas

varían mucho de un país a otro, por lo que, en principio, pueden servir para explicar las variaciones de déficit y deudas en los distintos países.

Las instituciones presupuestarias influyen en los resultados de la política fiscal siempre que se cumplan dos condiciones: que sea más difícil cambiar (*de jure* o *de facto*) las instituciones presupuestarias que la propia Ley de Presupuestos, y que las instituciones presupuestarias influyan en la votación final y en la ejecución del Presupuesto. Ambas condiciones se dan en la realidad, al menos hasta cierto punto. Las instituciones presupuestarias cambian con poca frecuencia, aunque *pueden* cambiarse cuando no satisfacen las necesidades de una comunidad (32). El punto clave, sin embargo, es que las instituciones presupuestarias no pueden cambiarse con tanta frecuencia como el propio Presupuesto; si se pudieran cambiar, serían totalmente ineficaces.

Un importante tema de investigación en la moderna ciencia política es el que se refiere a la influencia real de las instituciones en el resultado final (y en la ejecución) de una votación legislativa. Shepsle (1979) muestra que la estructura impuesta por ciertas instituciones procedimentales contribuye a resolver el problema de la imposibilidad de Arrow en los órganos legislativos (33). Por ejemplo, un asunto clave es el que se refiere a quién tiene la capacidad de establecer el orden del día y qué tipos de enmiendas son admisibles en la cámara legislativa: en términos generales, la teoría sugiere que las normas de procedimiento que limitan el universalismo y la reciprocidad conducen a la moderación fiscal. El «universalismo» define un presupuesto que incluye «algo para todos». La «reciprocidad» es un acuerdo para no oponerse a la

propuesta de otro representante a cambio del mismo favor. En lo que respecta a los modelos de la anterior sección, la investigación en esta área se orienta más a explicar el *tamaño* del Presupuesto que la asignación intertemporal del gasto y la imposición (es decir, el equilibrio presupuestario) (34).

Un reciente artículo de Von Hagen (1992) responde a nuestras dos preguntas acerca de los déficit presupuestarios a partir del estudio de los doce miembros de la CE. Este autor pone a prueba una interesante hipótesis, según la cual los procedimientos presupuestarios conducen a una mayor disciplina fiscal si otorgan fuertes prerrogativas al presidente del gobierno o al ministro de Hacienda, si limitan el universalismo, la reciprocidad y las enmiendas parlamentarias y si facilitan la estricta ejecución de la Ley de Presupuestos.

Von Hagen elabora unos índices que resumen varias instituciones presupuestarias. El índice más completo utilizado en su estudio incluye clasificaciones de países en función de: 1) la fuerza de la posición del presidente del gobierno (o del ministro de Hacienda) en las negociaciones intragubernamentales; 2) los límites (o la falta de límites) de las enmiendas parlamentarias; 3) el tipo de votaciones parlamentarias (punto por punto, globales, etc.); 4) la duración de las votaciones parlamentarias; 5) el grado de transparencia del Presupuesto, y 6) el nivel de flexibilidad en el proceso de ejecución.

La clasificación de países según estos criterios requiere inevitablemente algunas modificaciones razonables, sobre todo porque el autor intenta captar procedimientos *de facto*, al margen de la interpretación literal de la ley. No obstante, el sólido apoyo

que encuentra para la hipótesis estructural resulta convincente. En particular, descubre que varios índices interrelacionados de las instituciones presupuestarias constituyen variables significativas capaces de explicar las diferencias entre países en cuanto a las relaciones deuda/PNB y los déficit presupuestarios en los años ochenta dentro de la CE; la hipótesis estructural obtiene un apoyo bastante sólido.

Los datos institucionales de Von Hagen son muy ricos y merecen un estudio más profundo. Por ejemplo, estos índices agregados incluyen numerosas diferencias institucionales. Una comparación entre dos países «fiscalmente responsables», Francia y Alemania, ilustra este punto. Francia presenta un índice muy elevado (35) debido a sus normas de votación y al papel del primer ministro. Las normas de votación de Alemania son realmente las menos compatibles (al menos sobre el papel) con la responsabilidad fiscal; sin embargo, si Alemania presenta un índice elevado ello se debe únicamente a la transparencia presupuestaria y a la inflexibilidad en la ejecución (36). Es decir, se encuentra una gran variabilidad en las disposiciones institucionales, incluso en países con el mismo índice agregado (37).

Los estados norteamericanos constituyen un segundo ejemplo en el que se puede comprobar la idea de la importancia de las instituciones presupuestarias. Los estados norteamericanos presentan una variedad de disposiciones presupuestarias distintas. Aparte de los diferentes procedimientos para la elaboración del Presupuesto, algunos estados tienen normas «duras» para el equilibrio de los presupuestos, otros tienen normas blandas y otros no tienen norma alguna. Tres artículos empíricos recientes señalan que las normas pre-

supuestarias introducen alguna diferencia, aunque no tanta probablemente como la letra de la ley podría implicar. Von Hagen (1991) llega a la conclusión de que las normas presupuestarias tienen alguna influencia en el nivel y la composición de las deudas estatales. Alt y Lowry (1994) y Poterba (1994) argumentan que los estados norteamericanos con normas presupuestarias duras reaccionan de una manera más inmediata y enérgica a las crisis de ingresos negativos o a las crisis de gastos positivos.

En resumen, el mensaje clave de estas investigaciones es que las instituciones presupuestarias influyen en las políticas fiscales. Este enfoque ¿contribuye a responder a nuestras dos preguntas? Las diferencias institucionales pueden contribuir ciertamente a responder a nuestra segunda pregunta: ¿por qué en unos países y no en otros? En cuanto a la primera pregunta (¿por qué ahora?), pueden aparecer algunos problemas. Como señala Von Hagen (1992), las instituciones presupuestarias son relativamente estables a lo largo del tiempo. En consecuencia, ¿cómo podemos explicar el rápido aumento de la diversidad de actuaciones presupuestarias en los distintos países en las décadas de 1970 y 1980 en relación con las dos décadas precedentes?

Una posible respuesta es la de considerar el efecto de las crisis económicas en países con diferentes instituciones presupuestarias según la orientación de los modelos de guerra de desgaste. Las consecuencias de las instituciones presupuestarias inadecuadas para hacer cumplir la responsabilidad fiscal son quizá particularmente negativas en los períodos en los que se necesitan ajustes fiscales. En nuestra opinión, éste es un campo prometededor que habrá que seguir explo-

rando con un minucioso trabajo empírico comparativo.

## VIII. IMPLICACIONES POLÍTICAS

Las implicaciones políticas de la literatura sobre economía política son particularmente relevantes para las reformas institucionales. Si los resultados de las medidas políticas están determinados por variables político-institucionales, entonces será necesario intervenir en el nivel institucional para mejorar la adopción de dichas medidas. Algunas economías de la OCDE están abordando programas de ajuste fiscal y reformas fiscales. Las antiguas economías planificadas se hallan en pleno proceso de creación de nuevas instituciones fiscales, y sus asesores políticos tienen que afrontar los problemas institucionales (38).

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

### 1. La elaboración del Presupuesto

#### *Presupuesto equilibrado*

Una de las reformas de los procesos presupuestarios que más suelen recomendarse es la introducción de una ley de presupuestos equilibrados o, de manera más general, la introducción de regulaciones que limiten la discreción de los gobiernos en el control de los déficit (39). La teoría de la suavización fiscal implica que, en general, una política de presupuestos equilibrados es subóptima. Sin embargo, también hemos argumentado que esta teoría no cons-

tituye una descripción completamente segura de las actuales políticas fiscales. Por consiguiente, se plantean dos preguntas: una política subóptima de presupuestos equilibrados ¿es superior o inferior a la política subóptima que se obtiene sin la ley de presupuestos equilibrados?; y ¿cómo se puede hacer cumplir una ley de presupuestos equilibrados?

La primera pregunta es difícil de responder, pues implica comparaciones entre resultados secundarios. En general, cuanto mayores son las ineficacias políticamente inducidas, más atractiva resulta la opción de la ley de presupuestos equilibrados. Por ejemplo, si se admite que los sistemas electorales proporcionales con gobiernos de coalición propician el aplazamiento de los ajustes presupuestarios, entonces la ley de presupuestos equilibrados resulta especialmente apropiada para estos sistemas.

Los costes de una ley de presupuestos equilibrados son la pérdida de estabilización fiscal a lo largo del ciclo y la pérdida de flexibilidad para reaccionar a las perturbaciones en gastos o ingresos. En teoría, estos problemas podrían superarse con una norma eventual referida, por ejemplo, a unos presupuestos equilibrados con ajustes cíclicos. Sin embargo, cuanto más complicada es la norma, más difícil es ponerla en práctica (40).

La posibilidad de poner en práctica una ley de presupuesto equilibrado también es una cuestión compleja. Cualquier ley puede ser modificada por un soberano, aunque ciertas leyes resultan más difíciles de cambiar que otras. Por ejemplo, una enmienda constitucional es típicamente la ley más difícil de cambiar, puesto que requiere los procedimientos más complejos y las mayorías más calificadas del órgano legislati-

vo. Por eso, los defensores más entusiastas de las normas sobre presupuestos equilibrados favorecen esta solución institucional.

La opción procedimental se enfrenta al conocido juego entre compromisos y flexibilidad: cuando la modificación de la ley se hace muy difícil, los compromisos se tornan más creíbles, pero se reduce la posibilidad de reaccionar ante perturbaciones imprevisibles. Cuando un gobierno representativo de la mayoría ocupa el poder, siente la tentación de incumplir la norma sobre presupuestos equilibrados e imponerla a los futuros gobiernos. Al actuar así, el actual gobierno consigue la flexibilidad necesaria para favorecer a su electorado, y deja a su sucesor los costes de la deuda y las limitaciones que supone la ley sobre presupuestos equilibrados. En consecuencia, si la norma sobre presupuestos equilibrados puede ser incumplida por una mayoría simple y el gobierno cuenta con esa mayoría, entonces dicha norma no es creíble.

Al incrementarse el tamaño de la mayoría necesaria para incumplir la norma, se gana credibilidad, pero se pierde flexibilidad. Un problema normativo que ha de abordarse es el de decidir cuál es la mayoría cualificada óptima que se necesita para abandonar el presupuesto equilibrado. Este requisito mayoritario debe reforzarse con los grupos político-económicos que apoyan la tendencia a controlar los déficit (como hemos visto en las secciones precedentes), incrementando la previsibilidad de gastos e ingresos y reduciendo los beneficios de las estabilizaciones fiscales.

#### *Procedimientos para la aprobación de los Presupuestos*

Los modelos de la guerra de desgaste sugieren que, mediante

la limitación del poder de veto de los jugadores implicados en la elaboración del Presupuesto, se reducen los retrasos de los ajustes fiscales y se hace cumplir la responsabilidad fiscal.

En una primera fase, la guerra de desgaste puede librarse dentro del gobierno, entre los ministros favorables al gasto, en el momento de la formulación del Presupuesto; esta fase se suele dar con más frecuencia en los gobiernos de coalición, en los que los diferentes ministerios pertenecen a distintos partidos. Los ministros favorables al gasto suelen ser más sensibles a las presiones procedentes de intereses específicos que el presidente del gobierno o el ministro de Hacienda; este último es más sensible al tamaño global del Presupuesto y a su financiación. El efecto de las guerras de desgaste intergubernamentales se reduce cuando el presidente del gobierno o el ministro de Hacienda desempeñan un papel importante en el proceso de elaboración del Presupuesto. Los procedimientos que fortalecen la posición del presidente del gobierno son los que limitan el poder de veto de los ministros favorables al gasto.

Una segunda fase en la que se producen guerras de desgaste, y en la que los intereses específicos pueden poner en peligro la responsabilidad fiscal, es la que se da durante el proceso de aprobación legislativa del Presupuesto. Los procedimientos que limitan el tipo de enmiendas admisibles e imponen *en primer lugar* una votación sobre el tamaño del gasto total y *después* un debate sobre los puntos específicos son más apropiados para limitar los déficit (41). Al votarse primero el tamaño global del Presupuesto y su equilibrio, se evita el probable resultado de reconciliar las necesidades de gasto en conflicto mediante un incremento de los déficit.

### *Independencia del banco central*

Varios autores han subrayado cómo los bancos centrales independientes consiguen mejores resultados en la lucha contra la inflación (42). Los bancos centrales independientes pueden también hacer cumplir la responsabilidad fiscal limitando el recurso del gobierno al monedaje o ingresos por acuñación de moneda, entendido como un impuesto más o menos oculto. Con un banco central independiente, los déficits tienen que ser financiados con obligaciones, lo que conduce a un incremento de la relación deuda/PNB y, posiblemente, a tipos de interés más altos. En otras palabras, el gobierno afronta una mayor limitación presupuestaria.

## **2. Reformas electorales**

Los sistemas electorales proporcionales conducen a la formación de coaliciones y a parálisis fiscales que demoran las estabilizaciones. Los sistemas mayoritarios, al concentrar el poder en un solo partido, evitan la parálisis, pero pueden originar una excesiva variabilidad de políticas, puesto que el partido en el poder no se halla moderado por los socios de una coalición (43). Como suele suceder en la economía, se trata de una situación de compromiso.

¿Qué posición debe tomarse en este compromiso? La literatura que hemos repasado proporciona respuestas parciales a esta pregunta. Por ejemplo, los países con una distribución de preferencias muy polarizada (quizá en relación con la distribución de los ingresos) pueden necesitar sistemas electorales más proporcionales para evitar una variabilidad política extrema, debida a los cambios de gobiernos con posiciones extremas. Por otra parte, en períodos de crisis económicas o de transición, los

gobiernos de coalición pueden constituir un obstáculo para la rapidez que exige en tales casos la acción política.

Evidentemente, las leyes electorales no pueden modificarse con mucha frecuencia; por lo tanto, los países tienen que hacer una elección relativamente permanente en cuanto a este compromiso. En términos generales, las opciones tendentes a los extremos del compromiso no suelen ser las óptimas. En lo que respecta a los déficits presupuestarios, es probable que un error en cuanto a la adopción de una representación excesivamente proporcional tenga consecuencias más negativas que el error contrario. Esto es especialmente cierto en los casos en que los sistemas electorales proporcionales se combinan con instituciones presupuestarias que no favorecen la disciplina en la ejecución; por ejemplo, cuando el primer ministro es débil dentro del gobierno o cuando no hay un límite para las enmiendas del órgano legislativo.

### **NOTAS**

(\*) Artículo publicado en *IMF Staff Papers*, volumen 42, n.º 1 (marzo de 1995), Fondo Monetario Internacional, con el título «The political economy of budget deficits». Traducción de DIORIKI.

(1) El caso en el que los bienes públicos se incluyen en la función utilitaria del agente representativo introduce ciertas complicaciones ajenas a nuestros propósitos.

(2) La teoría se complica formalmente si el gasto gubernamental es estocástico, pero se generalizan los principios básicos de la suavización fiscal (LUCAS y STOKEY, 1983).

(3) Un tratamiento temprano de la ilusión fiscal en PUVIANI (1903). Véase también WAGNER (1976).

(4) Véase BUCHANAN y WAGNER (1977) y varios capítulos de BUCHANAN, ROWLEY, y TOLLISON (1986).

(5) Nótese también que las políticas keynesianas de estabilización estaban más de moda en los años sesenta que en los ochenta.

(6) Realmente, no es evidente, a priori, por qué una señal más ruidosa implica un ses-

go descendente sistemático en la percepción de la verdadera carga fiscal.

(7) Véase un estudio reciente de esta literatura en ALESINA (1993).

(8) En este modelo, los impuestos no son distorsionadores.

(9) En este modelo, los impuestos son sumas globales.

(10) Aunque CUKIERMAN y MELTZER (1989) señalan una opción social que se alcanza por la regla de la mayoría, incluso un planificador social benévolo optaría por emitir deuda. De hecho, un grupo de agentes es indiferente a la deuda, mientras que el otro se beneficia de ella, dado que la deuda elimina la limitación de la no-negatividad de los legados privados.

(11) Para el debate sobre los modelos de voto con partidos ideológicos, véanse WITTMAN (1983), CALVERT (1985), ALESINA (1988) y ALESINA y ROSENTHAL (1995).

(12) Los resultados de PERSSON y SVENSSON difieren conforme a los «extremos» que sean los dos partidos en sus preferencias.

(13) Este modelo equivale a una situación en la que dos partidos compiten por el poder y sólo les importa ganar. Ambos convergen en la política preferida del «votante medio»; se trata del «teorema del votante medio» (BLACK, 1963, y DOWNS, 1957).

(14) La frecuencia de los cambios de gobierno puede tomarse como un indicador de incertidumbre muy aproximativo.

(15) Un cambio de gobierno se considera significativo cuando implica un cambio en el partido que ocupa el poder o una modificación sustancial en la coalición gubernamental. Los datos proceden de ALESINA, COHEN y ROUBINI (1992), que proporcionan asimismo definiciones más precisas y presentan la lista de dieciocho economías de la OCDE incluidas en la muestra con la que se realizan estos cálculos.

(16) Estas características son: que el país haya experimentado o no una transición de la dictadura a la democracia; que se encuentren partidos importantes de extrema derecha y comunistas; una medida de la frecuencia de los cambios gubernamentales; que el país presente o no conflictos lingüísticos o regionales; que las elecciones puedan ser convocadas por el ejecutivo o que se convoquen según los períodos determinados por la constitución, y el tamaño medio de las coaliciones.

(17) Irlanda no se incluye en estos cálculos debido a que no se dispone del índice de inestabilidad para este país.

(18) Un editorial del *New York Times* del 25 de enero de 1987 afirmaba: «Este déficit no es un huérfano abandonado. Es el hijo del presidente Reagan, quien lo ama en secreto, como lo ha explicado David Stockman: el déficit descarta rigurosamente cualquier idea de gastar un duro más en bienestar social».

(19) En aras de la sencillez y claridad de exposición, este modelo implica que la política óptima de suavización fiscal da lugar a un presupuesto permanentemente equilibrado.

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

(21) Con algunas complicaciones, el modelo puede extenderse a más de dos grupos.

(22) El modelo original de la guerra de desgaste en un contexto biológico fue expresado por RILEY (1980). BLISS y NALEBUFF (1984) lo desarrollaron después. KENNAN y WILSON (1988) aplican este modelo a las huelgas laborales.

(23) DRAZEN y GRILLI (1993) indican que HIRSCHMAN (1985) expuso informalmente un argumento similar.

(24) A diferencia de ALESINA y DRAZEN (1991), SPOLAORE (1993) no se basa en la información asimétrica, sino en la aleatorización, para conseguir aplazamientos.

(25) Para un tratamiento más amplio de las similitudes y diferencias entre los gobiernos divididos de los Estados Unidos y los gobiernos de coalición en Europa, véanse ALESINA y ROSENTHAL (1995), capítulo 10; FIORINA (1991), y LAVER y SHEPSLE (1991).

(26) Véase, por ejemplo, McCUBBINS (1991) y la crítica de BARRO (1991).

(27) McCUBBINS (1991) argumenta que lo importante no es la división entre el Presidente de un partido y el Congreso con mayoría de otro partido, sino la división entre el Senado y el Congreso. Este caso, que se produjo de 1981 a 1986, es mucho menos común. Sin embargo, la argumentación de McCUBBINS sigue basándose, en gran medida, en la observación de un solo caso.

(28) Véanse, por ejemplo, FEREJOHN (1974), FIORINA y NOLL (1978), SHEPSLE y WEINGAST (1981), WEINGAST, SHEPSLE y JOHNSEN (1981) y BARON y FEREJOHN (1989).

(29) Distintas disposiciones de tipo federalista pueden tener importantes implicaciones para la redistribución fiscal y la estabilización fiscal.

(30) Véase el reciente estudio de HUGHES y SMITH (1991) y las referencias que se citan en esta obra.

(31) Para una demostración parcial en este sentido, véanse los comentarios de TABELLINI sobre HUGHES y SMITH (1991).

(32) El Acta Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos de 1974 constituye un ejemplo de reforma importante de las instituciones presupuestarias.

(33) Para una aplicación más específica del proceso presupuestario véanse FEREJOHN y KREHBIEL (1987); FEREJOHN, FIORINA y McKELVEY (1987); BARON y FEREJOHN (1989); BARON (1991), y WEINGAST y MARSHALL (1988).

(34) Para un enfoque más comparativo véase WILDAVSKY (1986), y las referencias que incluye.

(35) Los índices se definen como crecientes en la hipótesis estructural.

(36) De hecho, en las variaciones del índice básico en las que no se consideran estas dos características, la posición de Alemania desciende algunos puntos.

(37) VON HAGEN (1992) también comprueba, con menos éxito, otra hipótesis, centrándose en la existencia de planes presupuestarios a largo plazo (multianuales). Esta hipótesis resulta más difícil de comprobar, y los índices propuestos probablemente dependen excesivamente de la existencia de propuestas presupuestarias a largo plazo que no son realmente vinculantes. Véase TANZI (1994) para un estudio del efecto perverso de los planes presupuestarios a largo plazo con poca credibilidad.

(38) Sobre este punto, véase TANZI (1992 y 1993).

(39) Por ejemplo, BUCHANAN y WAGNER (1977).

(40) Para una discusión sobre este punto, véase TANZI (1994).

(41) Los resultados empíricos de VON HAGEN (1992) apoyan estos puntos de vista. No obstante, para una discusión más teórica, véase FEREJOHN y KREHBIEL (1987).

(42) Por ejemplo, ALESINA y SUMMERS (1993); CUKIERMAN, WEBB y NEYAPTI (1992), y GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI (1991).

(43) Una interesante formulación de estas ideas en SPOLAORE (1993). Para una discusión sobre la moderación de los gobiernos de coalición, véase ALESINA y ROSENTHAL (1995). Véase TABELLINI y ALESINA (1990) para ver algunos resultados acerca de la relación entre la distribución de las preferencias de voto y la variabilidad política.

## BIBLIOGRAFÍA

AGHION, Philippe, y BOLTON, Patrick (1990), «Government debt and the risk of default: A political economic model of the strategic role of debt», en *Public debt management: Theory and practice*, ed. por Rudiger DORNBUSCH y Mario DRAGHI, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 315-345.

ALESINA, Alberto (1988), «The end of large public debts», en *High public debt: The Italian experience*, ed. por Francesco GIAVAZZI y Luigi SPAVENTA, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 34-79.

— (1989), «Politics and business cycles in industrial democracies», *Economic Policy*, número 8, abril, págs. 55-98.

— (1993), «Elections, party structure and the economy», no publicado; Cambridge, Harvard University.

ALESINA, Alberto, y CARLINER, Geoffrey, editores (1991), *Politics and economics in the eighties*, Chicago, University of Chicago Press y National Bureau of Economic Research.

ALESINA, Alberto; COHEN, Gerald D., y ROUBINI, Nouriel (1992), «Macroeconomic policy and elections in OECD democracies», *Economics and Politics*, vol. 4, marzo, págs. 1-30.

— (1993), «Electoral business cycles in industrial democracies», *European Journal of Political Economy*, vol. 9, marzo, págs. 1-25.

ALESINA, Alberto, y DRAZEN, Allan (1991), «Why are stabilizations delayed?», *American Economic Review*, vol. 82, diciembre, páginas 1170-88.

ALESINA, Alberto, y otros (1992), «Political instability and economic growth», *NBER Working Paper*, n.º 4173, Cambridge, National Bureau of Economic Research, septiembre.

ALESINA, Alberto, y PEROTTI, Roberto (1995), «Political instability, income distribution, and investment», *European Economic Review*.

ALESINA, Alberto, y ROSENTHAL, Howard (1991), *A theory of divided government*, Pittsburgh, Carnegie-Mellon University, GSIA Working Paper.

— (1995), *Partisan politics, divided government and the economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

ALESINA, Alberto, y SUMMERS, Lawrence H. (1993), «Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, mayo, páginas 151-62.

ALESINA, Alberto, y TABELLINI, Guido (1989), «External debt, capital flight and political risk», *Journal of International Economics*, volumen 27, noviembre, págs. 199-220.

— (1990), «A positive theory of fiscal deficits and government debt», *Review of Economic Studies*, vol. 57, julio, págs. 403-14.

ALT, James E., y LOWRY, R. C. (1994), «Divided government and budget deficits: Evidence from the States», *American Political Science Review*, vol. 88, diciembre, páginas 811-28.

BARON, David P. (1991), «Majoritarian incentives, pork barrel programs, and procedural control», *American Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 1, págs. 57-90.

—, y FEREJOHN, John A. (1989), «Bargaining in legislatures», *American Political Science Review*, vol. 83, n.º 4, págs. 1181-1206.

BARRO, Robert J. (1974), «Are government bonds net wealth?», *Journal of Political Economy*, vol. 82, noviembre/diciembre, páginas 1095-1117.

— (1979), «On the determination of the public debt», *Journal of Political Economy*, volumen 87, octubre, págs. 940-71.

— (1986), «U.S. deficits since World War I», *Scandinavian Journal of Economics*, volumen 88, n.º 1, págs. 193-222.

— (1987), *Macroeconomics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 2.ª edición.

— (1991), «Comments on McCubbins», en *Politics and economics in the eighties*, editado por Alberto ALESINA y Geoffrey CARLINER, Chicago, University of Chicago Press y National Bureau of Economic Research.

—, y GRILLI, Vittorio (1995), *European Macroeconomics*, Nueva York, McMillan, próxima publicación.

BLACK, Duncan (1963), *The theory of committees and elections*, Cambridge, Cambridge University Press.

- BLISS, Christopher, y NALEBUFF, Barry (1984), «Dragon-slaying and ballroom dancing: The private supply of a public good», *Journal of Public Economics*, vol. 25, noviembre, págs. 1-12.
- BUCHANAN, James M. (1960), «La Scienza Delle Finanze: The Italian tradition in fiscal theory», en su *Fiscal theory and political economy*, Chapel Hill, Carolina del Norte, University of North Carolina Press, páginas 145-73.
- ; ROWLEY, Charles K., y TOLLISON, Robert D. (1986), *Deficits*, Oxford, Basil Blackwell.
- BUCHANAN, James M., y WAGNER, Richard E. (1977), *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press.
- CALVERT, Randall L. (1985), «Robustness of the multidimensional voting model: Candidate motivations, uncertainty, and convergence», *American Journal of Political Science*, vol. 29, n.º 1, págs. 69-95.
- CUKIERMAN, Alex, y MELTZER, Allan (1989), «A political theory of government debt and deficits in a neo-ricardian framework», *American Economic Review*, vol. 79, septiembre, págs. 713-32.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven B., y NEYAPTI, Bilin (1992), «Measuring the independence of banks and its effect on policy outcomes», *The World Bank Economic Review*, volumen 6, septiembre, págs. 353-98.
- DOWNES, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- DRAZEN, Alan, y GRILLI, Vittorio (1993), «Benefits of crises for economic reform», *American Economic Review*, vol. 83, junio, páginas 598-607.
- EMERSON, Michael (1988), *What model for Europe?*, Cambridge, MIT.
- ENELOW, James M., y HINICH, Melvin J. (1984), *The spatial theory of voting*, Cambridge, Cambridge University Press.
- , eds. (1990), *Advances in the spatial theory of voting*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FEREJOHN, John A. (1974), *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-68*, Stanford, California, Stanford University Press.
- ; FIORINA, Morris P., y MCKELVEY, R. D. (1987), «Sophisticated voting and agenda independence in the distributive politics setting», *American Journal of Political Science*, vol. 31, n.º 1, págs. 169-93.
- , y KREHBIEL, K. (1987), «The budget process and the size of the budget», *American Journal of Political Science*, vol. 31, número 2, págs. 296-320.
- FIORINA, Morris P. (1988), «The Reagan years: Turning to the right or groping toward the middle», en *The resurgence of conservatism in anglo-american democracies*, editado por B. COOPER y otros, Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- (1990), «An era of divided government», en *Developments in American politics*, editado por Gilliam PEELE y otros, Oxford, Oxford University Press, págs. 324-54.
- (1991), «Coalition governments, divided governments, and electoral theory», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 4, primavera, páginas 236-49.
- (1992), *Divided Government*, Nueva York, Macmillan.
- , y NOLL, Roger G. (1978), «Voters, bureaucrats and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy», *Journal of Public Economics*, volumen 9, abril, págs. 239-54.
- GRILLI, Vittorio; MASCIANDARO, Donato, y TABELLINI, Guido (1991), «Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries», *Economic Policy*, n.º 13, octubre, págs. 341-92.
- HIRSCHMAN, A. (1985), «Reflections on the Latin American experience», en *The politics of inflation and economic stagnation: Theoretical approaches and international case studies*, ed. por Leon N. LINDBERG y Charles S. MAIER, Washington, The Brookings Institution.
- HUGHES, Gordon, y SMITH, Stephen (1991), «Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance», *Economic Policy*, n.º 13, octubre, páginas 425-59.
- KENNAN, J., y WILSON, R. (1988), «Strategic bargaining methods and interpretation of strike data» (no publicado), Nueva York, New York University.
- LAVER, M., y SHEPSLE, Kenneth A. (1991), «Divided government: America is not "exceptional"», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, volumen 4, primavera, págs. 250-69.
- LUCAS, Robert E., Jr. (1986), «Principles of fiscal and monetary policy», *Journal of Monetary Economics*, vol. 17, enero, páginas 117-34.
- , y STOKEY, Nancy L. (1983), «Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital», *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, julio, págs. 55-93.
- MCCUBBINS, M. (1991), «Party governance and US budget deficits: Divided government and fiscal stalemate», en *Politics and economics in the eighties*, ed. por Alberto ALESINA y Geoffrey CARLINER, Chicago, University of Chicago Press, págs. 83-111.
- MILESI-FERRETTI, Gian Maria (1995), «Do good or do well? Public debt management in a two-party economy», *Economics and Politics*, vol. 7, marzo.
- , y SPOLAORE, Enrico (1991), «Strategic policy: A general framework» (no publicado), Cambridge, Harvard University.
- (1994), «How cynical can an incumbent be? Strategic policy in a model of government spending», *Journal of Public Economics*, vol. 55, septiembre, págs. 121-40.
- NISKANEN, William A., Jr. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine, Atherton.
- PERSSON, Torsten, y SVENSSON, Lars E. O. (1989), «Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, mayo, págs. 325-45.
- PERSSON, Torsten, y TABELLINI, Guido (1990), *Macroeconomic policy, credibility, and politics*, Chur, Suiza, Harwood Academic Publishers.
- POTERBA, James M. (1994), «State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics», *Journal of Political Economy*, vol. 102, agosto, páginas 799-821.
- PUVIANI, A. (1903), *Teoria della illusione finanziaria*, Palermo, Laterza.
- RILEY, J. G. (1980), «Strong evolutionary equilibrium and the war of attrition», *Journal of Theoretical Biology*, vol. 82, febrero, páginas 383-400.
- ROUBINI, Nouriel, y SACHS, Jeffrey D. (1989a), «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review*, volumen 33, abril, págs. 903-38.
- (1989b), «Government spending and budget deficits in the industrialized countries», *Economic Policy*, n.º 8, abril, páginas 99-132.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1979), «Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models», *American Journal of Political Science*, vol. 23, n.º 1, páginas 27-59.
- , y WEINGAST, B. (1981), «Political preferences for the pork barrel: A generalization», *American Journal of Political Science*, volumen 25, n.º 1, págs. 96-111.
- SPOLAORE, Enrico (1993), «Policy making systems and economic efficiency: Coalition governments versus majority governments» (no publicado), Bruselas, ECARE, Université Libre de Bruxelles.
- TABELLINI, Guido (1986), «Money, debt and deficits in a dynamic game», *Journal of Economics, Dynamics and Control*, vol. 10, diciembre, págs. 427-42.
- (1991a), «The politics of intergenerational redistribution», *Journal of Political Economy*, vol. 99, abril, págs. 335-57.
- (1991b), «Comment on Hughes and Smith», *Economic Policy*, n.º 13, octubre, páginas 454-7.
- , y ALESINA, Alberto (1990), «Voting on the budget deficit», *American Economic Review*, vol. 80, marzo, págs. 37-49.
- TANZI, Vito (1994), «The political economy of fiscal deficit reduction», en *Public sector deficits and macroeconomic performance*, editado por William EASTERLY, Carlos Alfredo RODRIGUEZ y Klaus SCHMIDT-HEBBEL, Nueva York, Oxford University Press y Banco Mundial, págs. 513-24.

—, ed. (1992). *Fiscal policies in economies in transition*. Washington, Fondo Monetario Internacional.

—, ed. (1993). *Transition to market: Studies in fiscal reform*. Washington, Fondo Monetario Internacional.

VON HAGEN, Jürgen (1992). «Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community» (no publicado). Mannheim, Universidad de Mannheim.

— (1991). «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of*

*Public Economics*, vol. 44, marzo, páginas 199-210.

WAGNER, Richard E. (1976). «Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice», *Public Choice*, vol. 25, primavera, páginas 45-61.

WEINGAST, Barry R., y MARSHALL, William J. (1988). «The industrial organization of Congress; or why legislatures, like firms, are not organized as markets», *Journal of Political Economy*, vol. 96, febrero, páginas 132-63.

WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A., y JOHNSEN, Christopher (1981). «The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics», *Journal of Political Economy*, vol. 89, agosto, págs. 642-64.

WILDAVSKY, Aaron B. (1986). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.

WITTMAN, Donald (1983). «Candidate motivation: A synthesis of alternative theories», *American Political Science Review*, volumen 77, n.º 1, págs. 142-57.

### Resumen

El presente artículo aporta un estudio crítico de la literatura sobre los determinantes político-institucionales del presupuesto estatal. Hemos vertebrado nuestra digresión en torno a dos preguntas: ¿por qué unos países de la OCDE acumulan una gran deuda pública y otros no?; ¿por qué estos desequilibrios fiscales han aparecido en los últimos veinte años en mayor medida que en el período anterior? Comenzamos tratando el modelo de "suavización fiscal" para llegar a la conclusión de que este enfoque no basta para responder cabalmente a estas preguntas. A continuación repasamos los modelos de economía política, organizados en seis grupos: 1) modelos basados en políticos oportunistas y votantes ingenuos con "ilusión fiscal"; 2) modelos de redistribuciones intergeneracionales; 3) modelos de deuda entendida como variable estratégica, vinculando al gobierno actual con su sucesor; 4) modelos de gobiernos de coalición; 5) modelos de intereses geográficamente dispersos, y 6) modelos que subrayan los efectos de las instituciones presupuestarias. Concluimos con un breve repaso de las implicaciones que tienen las medidas políticas.

**Palabras clave:** desequilibrio fiscal, deuda pública, suavización fiscal, ilusión fiscal, redistribuciones intergeneracionales, instituciones presupuestarias.

### Abstract

This paper provides a critical survey of the literature on politico-institutional determinants of the government budget. We organize our discussion around two questions: Why did certain OECD countries, but not others, accumulate large public debts? Why did these fiscal imbalances appear in the last twenty years rather than sooner? We begin by discussing the «tax smoothing» model and conclude that this approach alone cannot provide complete answers to these questions. We then proceed to a discussion of political economy models, which we organize into six groups: (1) models based upon opportunistic policy makers and naive voters with «fiscal illusion»; (2) models of intergenerational redistributions; (3) models of debt as a strategic variable, linking the current government with the next one; (4) models of coalition governments; (5) models of geographically dispersed interests; and (6) models emphasizing the effects of budgetary institutions. We conclude by briefly discussing policy implications.

**Key words:** fiscal imbalances, public debt, tax smoothing, fiscal illusion, intergenerational redistributions, budgetary implications.

**JEL classification:** H6.