

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y RESULTADOS POLÍTICOS: ¿CUÁLES SON LOS HECHOS MÁS SOBRESALIENTES?

1. Introducción.

(...) Las constituciones políticas parecen tener una gran influencia en el desarrollo de las políticas gubernamentales. A resultas de nuestro estudio empírico, hemos encontrado sorprendentes similitudes entre los regímenes presidencialistas y las reglas electorales mayoritarias. Ambas instituciones están asociadas con gobiernos pequeños, si los comparamos con sistemas parlamentarios y proporcionales. El efecto cuantitativo es particularmente grande y robusto para los regímenes presidencialistas y para el crecimiento de los gobiernos a lo largo del tiempo: hacia el final de nuestra muestra, los regímenes presidencialistas llegan a tener los tamaños de gobiernos menores con sólo cerca del 10% de gasto público sobre el PIB. La manera en que el gasto de los gobiernos reacciona a los acontecimientos políticos y económicos está también sistemáticamente correlacionada con las instituciones. Los sistemas presidencialistas y mayoritarios reaccionan de un modo más amortiguado y menos persistente respecto a las conmociones que afectan a la renta, si de nuevo los comparamos con los sistemas proporcionales y parlamentarios. Esto puede reflejar una composición diferente del gasto público (los programas sociales de transferencias tienden a ser menores en las democracias presidencialistas y mayoritarias), o una diferente respuesta del proceso de decisión colectiva al cambio en las circunstancias económicas. La peculiar dinámica y las propiedades estocásticas del gasto gubernamental vienen también reflejadas en los déficit públicos, que son menores en términos absolutos y reaccionan menos respecto a las conmociones en las democracias presidencialistas y mayoritarias. Finalmente, los ciclos electorales en política fiscal son también dependientes del tipo de instituciones. En todos los países los ingresos fiscales bajan (como proporción del PIB) en el momento de las elecciones. Pero en los regímenes presidencialistas se observa también que el recorte en los gastos y los ajustes fiscales dolorosos se posponen hasta después de las elecciones. (...)

2. Motivación.

¿Porqué las instituciones políticas dan forma a la política económica?. La idea básica es que las decisiones políticas traen consigo conflictos entre diferentes grupos de votantes, entre votantes y políticos (problemas de agencia) y entre diferentes políticos. El modo en que estos conflictos son resueltos, y por tanto las políticas fiscales a que pueden dar lugar, dependen de las instituciones establecidas. Las constituciones políticas son como contratos incompletos. No imponen decisiones políticas específicas. Más bien, especifican cómo por medio de las elecciones se adquieren los derechos de control sobre las políticas y cómo pueden ser ejercitados en el curso de la legislatura. Por ejemplo, los votantes determinan qué políticos logran el poder para realizar decisiones políticas, pero ello está de manera crucial influido por las reglas electorales. Las decisiones políticas, a su vez, son hechas por los políticos electos, pero están influidas de forma fundamental por las normas para gobernar y legislar; lo cual constituye lo que los científicos políticos denominan tipo de régimen. (...)

Reglas electorales. Las elecciones legislativas alrededor del mundo difieren en varias dimensiones. La literatura de la ciencia política enfatiza dos: el tamaño del distrito y la fórmula electoral. El tamaño del distrito determina simplemente cuantos legisladores adquieren un puesto en un distrito electoral. La fórmula electoral determina cuántos votos se transforman en puestos electos. Bajo la regla de pluralidad, solamente el individuo que ha conseguido la mayor porción de votos consigue el puesto por el distrito correspondiente, mientras que la representación proporcional premia a los partidos con puestos en proporción a sus respectivas cuotas de votos. (...)

Consideremos primero el tamaño del distrito. Nuestros modelos predicen que influye en la composición del gasto público. Estudiemos una competición electoral entre dos partidos. Bajo este supuesto, distritos electorales más grandes propician la competición electoral induciendo a ambos partidos a buscar apoyos a través de amplias coaliciones en la población. Distritos electorales más pequeños, en cambio, encaminan la competición electoral hacia circunscripciones más estrechas y geográficas. Con distritos pequeños, lo típico es que un partido sea ganador seguro en algunos distritos y perdedor seguro en otros. La competencia electoral está así concentrada solamente en algunos distritos esenciales, y ambos partidos tienen fuertes incentivos para favorecer redistribuciones hacia tales distritos. Evidentemente, los programas amplios son más efectivos a la hora de encontrar un apoyo también amplio, y los programas específicos en conseguir un apoyo electoral acotado. Un ejemplo de gasto que beneficia a amplias coaliciones, y que no puede ser con comodidad un reclamo electoral adecuado en distritos restringidos, es el gasto en bienestar social, el cual se predice que crece con el tamaño del distrito. (...) Con distritos electorales grandes los legisladores representan principalmente a grupos socioeconómicos de la población, mientras que con distritos pequeños representan a grupos en localizaciones geográficas específicas. Por tanto, con distritos electorales grandes la política gubernamental se dirige hacia poderosos grupos socio-económicos, mientras que con distritos pequeños se orienta hacia grupos de peso significativo en determinadas localizaciones geográficas.

¿Y qué podemos decir acerca de la fórmula electoral? Un efecto de la propiedad de la regla pluralista de que el ganador obtiene toda la ganancia es reducir al mínimo la coalición de votantes necesarios para ganar la elección. Bajo distritos de miembros únicos y pluralidad, un partido puede ganar con sólo el 25% del voto nacional: el 50% del 50% de los distritos. Bajo la representación proporcional plena se necesita el 50% del voto nacional; en este caso, los políticos son por ello inducidos a internalizar los beneficios políticos para un segmento grande de la población, lo cual les conduce a poner un énfasis más fuerte en los programas amplios que bajo los sistemas donde se aplica la pluralidad. (...)

La fórmula electoral importa por una segunda razón. Bajo la regla de pluralidad los votantes escogen entre candidatos individuales. Bajo la representación proporcional escogen entre listas de partidos. Tales listas pueden diluir los incentivos para los individuos electos de hacer un buen trabajo, porque dichas listas conllevan una doble delegación: los legisladores individuales responden ante los partidos, quienes a su vez responden ante los votantes. (...) Sin embargo, los ciclos electorales oportunistas son más débiles bajo la regla proporcional tanto por lo que se refiere al gasto como a los

impuestos. La razón es que la preocupación de los cargos electos sobre su carrera política personal es más fuerte bajo la regla de pluralidad y alcanza su punto más álgido antes de las elecciones.

Incluso aunque estas dos características de las reglas electorales (fórmula electoral y tamaño del distrito) tienen lógicamente distintas consecuencias, están altamente correlacionadas a lo largo de los sistemas electorales imperantes en el mundo. De ahí que algunos sistemas puedan ser descritos como mayoritarios, aquellos, precisamente, que combinan pequeños distritos electorales con regla de voto pluralista. Los arquetipos aquí son las elecciones al parlamento del Reino Unido o al Congreso de Estados Unidos, donde el candidato que obtiene la mayor cuota de votos en un distrito logra el único puesto a ocupar. Algunos sistemas electorales son, por el contrario, decididamente proporcionales, combinan los grandes distritos electorales con la representación proporcional. Los arquetipos son las elecciones holandesas e israelíes, donde los partidos obtienen puestos en proporción a su cuota de votos en un único distrito electoral nacional. Aunque encontramos algunos sistemas intermedios, la mayoría de los países se sitúan con poca ambigüedad dentro de esta básica clasificación binaria. Además, y afortunadamente, las diferentes predicciones acerca de la tendencia en la composición del gasto público tienden a reforzarse una con otra. Así tenemos, que las elecciones proporcionales –con largos distritos electorales y representación proporcional- deberían asociarse con amplios programas y políticas de bienestar social generosas, e igualmente con débiles ciclos electorales.

Una deficiencia de la reciente literatura teórica es que ha descuidado las implicaciones de la regla electoral en la estructura de partidos. Muchas contribuciones empíricas de científicos políticos tratan precisamente este aspecto (...), enfatizando que las elecciones mayoritarias están asociadas con un menor número de partidos. Por consiguiente, las reglas electorales pueden también dar forma indirectamente a la política a través de la estructura de partidos. De una parte, las elecciones proporcionales conllevan menores barreras de entrada para nuevos partidos que atienden a grupos específicos de votantes. De otro lado, los sistemas parlamentarios mayoritarios producen con mayor probabilidad gobiernos de un solo partido, mientras que los gobiernos de coalición son más probables bajo elecciones proporcionales. Las probables consecuencias de todo ello para la política económica han sido subrayadas en diversos estudios. Primero, (...) es probable que se produzcan equilibrios político-económicos con impuestos más altos bajo representación proporcional que bajo pluralidad. Segundo, la problemática de la distribución de los fondos comunes en el terreno de la política fiscal puede ser más agudo bajo gobiernos de coalición, (...) lo cual puede conducir a un mayor gasto público (...). Tercero, como las coaliciones gubernamentales tienen más jugadores con derecho a veto, la inclinación hacia el mantenimiento del estatus quo frente a conmociones adversas puede ser, en estas circunstancias, más pronunciado. Cuarto, las crisis de gobierno son más probables, y sin duda empíricamente más frecuentes, bajo elecciones proporcionales, lo cual puede traer consigo una mayor miopía política y mayores déficit (...). Quinto, las grandes oscilaciones en las preferencias ideológicas de los gobiernos como resultado de las elecciones son menos probables bajo gobiernos de coalición. (...) las coaliciones gubernamentales (y, por tanto, las elecciones proporcionales) se correlacionan con ciclos partisanos menos pronunciados después de las elecciones. (...).

Tipos de regímenes. Existen dos aspectos cruciales en el régimen legislativo que afectan a los poderes sobre la legislación, es decir, a las capacidades para realizar, enmendar o vetar propuestas políticas. El primero se refiere a la separación de esos poderes entre los diferentes grupos políticos y organismos. El segundo afecta al mantenimiento de los poderes; en particular, a si el ejecutivo necesita la confianza sostenida por una mayoría en la asamblea legislativa.

Como en el caso de las reglas electorales, los regímenes reales se sitúan sin ambigüedades dentro de una cruda clasificación en dos vías con relación a estos aspectos. Los regímenes presidencialistas típicamente tienen separación de poderes, entre el presidente y el Congreso, pero también entre los comités del Congreso que ostentan importantes poderes de proposición (fijación de agendas) en diferentes esferas de la política (como en Estados Unidos de América). Pero estos regímenes presidencialistas no exigen un requerimiento fuerte de confianza: el ejecutivo puede mantener sus poderes sin el apoyo de la mayoría del Congreso. En regímenes parlamentarios los poderes de proposición sobre la legislación están, en cambio, concentrados en manos del gobierno. Más aún, los gobiernos necesitan de la continua confianza de una mayoría en el parlamento para mantener esos poderes a lo largo del período legislativo.

¿Porqué importa la separación de poderes para la política?. Un argumento clásico es que los controles y contrapesos constriñen a los políticos de abusar de sus poderes. (...) El resultado es que cabe esperar una responsabilidad política más débil en los regímenes parlamentarios, lo que resulta en mayores rentas políticas e impuestos también mayores.

El requerimiento de confianza tiene otros efectos. Los partidos que apoyan al ejecutivo poseen valiosos poderes de proposición, los cuales tienen el riesgo de perder en una crisis de gobierno. En consecuencia, un requerimiento de confianza crea fuertes incentivos para mantener una mayoría estable cuando se votan propuestas políticas durante la legislatura. La ausencia del requerimiento de confianza, en cambio, conduce a coaliciones más inestables y a menos disciplina dentro de la mayoría.

(...) En regímenes parlamentarios una mayoría estable de legisladores tiende a perseguir el interés conjunto de sus votantes. El gasto en regímenes parlamentarios tiende a derivar de manera óptima hacia amplios programas que benefician a la mayoría de votantes, tales como la seguridad social y el gasto en bienestar social. En regímenes presidencialistas, en cambio, la (relativa) debilidad de tal mayoría tiende a oponer los intereses de las diferentes minorías una contra la otra por las distintas materias en la agenda legislativa. Como consecuencia, tiene lugar la asignación de objetivos de gastos por parte de minorías poderosas, típicamente a través de la constitución de cargos de gran influencia, tales como los presidentes de los comités en el Congreso de EEUU. En los regímenes parlamentarios la mayoría estable de legisladores, y sus votantes, se convierten en previsibles demandantes residuales sobre ingresos públicos adicionales. Ambos sujetos políticos favorecen elevados impuestos y elevado gasto. En regímenes presidencialistas, de otra parte, las mayorías no son demandantes residuales de estos ingresos y, por tanto, se resisten al gasto elevado. Dichas fuerzas producen en los regímenes parlamentarios

grandes gobiernos (impuestos elevados) y más amplios programas de transferencias sociales. (...)

Persson, Torsten y Tabellini, Guido: "Political Institutions and Policy Outcomes: What are the stylized facts?". CESifo Working Paper n° 459, Abril de 2001 (traducción de Jacinto Brito González).

La democracia española tiene un régimen electoral proporcional corregido, es decir, un régimen híbrido que presenta distintas consecuencias según el ámbito electoral en el que nos situemos. De ahí que haya que distinguir entre las repercusiones políticas del proceso de las elecciones nacionales y el de las comunidades autónomas, y más en particular, para el caso de las Islas Canarias, toda vez que cambian la dimensión de algunas variables que estructuran el proceso electoral, como la que se refiere al tamaño de las circunscripciones electorales. En el ámbito nacional cabe destacar que la corrección de la regla proporcional trae consigo una estructura de partidos con representación parlamentaria que se aproxima al bipartidismo del sistema mayoritario, con mayorías parlamentarias relativamente estables, fuertes barreras de entrada a nuevos partidos de ámbito nacional y alternancia en el poder de los dos partidos mayoritarios. En cambio, el sistema electoral de la Comunidad Autónoma Canaria se aproxima más a las características de un sistema proporcional puro, donde las circunscripciones electorales insulares otorgan un gran peso político a los votantes según su extracción geográfica. Los gobiernos de las Islas han sido normalmente de coalición, dependientes de frágiles mayorías en el Parlamento regional y donde pequeños partidos de características locales juegan un papel decisivo.