

# Las elecciones que hacen los gobernadores: Los roles de los “checks and balances” y la competencia política.\*

*Lee Alston* \*\*, *Marcus Melo* \*\*\*, *Bernardo Mueller* \*\*\*\* y *Carlos Pereira* \*\*\*\*\*

---

## Resumen

Los Estados usualmente difieren de manera importante en cuanto a la provisión de bienes públicos y corrupción. ¿Por qué algunos gobiernos estatales son capaces de proveer adecuados servicios de salud y educación pero otros tienden a especializarse en la provisión de bienes privados como empleo público y transferencias clientelares? ¿Por qué algunos Estados son más capaces de promover desarrollo económico mientras que otros permiten un estancamiento? ¿Por qué la corrupción es más prevalente en algunos Estados que en otros? Explorando la idea de que las instituciones políticas son determinantes importantes de las políticas implementadas por los Estados, proponemos un modelo para estudiar el proceso de toma de decisiones y después testeamos sus implicancias en

---

\* Artículo original en inglés – Traducción de Hernán Camps.

\*\* University of Colorado and NBER.

\*\*\* Universidad federal de Pernambuco – UFPE.

\*\*\*\* Universidad de Brasilia – UNB.

\*\*\*\*\* Michigan State University – MSU y Escuela de Economía de la Fundación Getúlio Vargas – Sao Paulo.

---

Código de referato: SP.96.XVII/10.

datos de unidades estatales brasileiras para el periodo que va desde 1999 hasta 2006. El interés de estos tests empíricos es estudiar el impacto de la competencia política y los “checks and balances” en las características de las políticas de los Estados. La competencia política y los “checks and balances” tienen efectos importantes en las elecciones hechas por los gobernadores y otros actores políticos al determinar cuánto tiempo esperan estar en el poder, lo que pueden hacer cuando están en el poder y a qué costos. Desarrollamos un índice de “checks and balances” para los Estados brasileiros y testeamos la interacción de los “checks and balances” con la competencia política. Encontramos que el impacto de la competencia política varía con el grado de “checks and balances”.

### Abstract

States usually differ markedly in terms of public goods provision and corruption. Why are some state governments able to provide adequate health and education services, but others tend to specialize in the provision of private goods such as public sector jobs and targeted transfers to specific clienteles? Why are some states better capable of promoting economic development while others allow stagnation? Why is corruption more prevalent in some states than in others? Why are some states more efficient in the provision of publicly-provided goods and service than others? Exploring the idea that political institutions are important determinants of the policies implemented in states, we propose a model of the policymaking process and then test its implications with state-level data for the period 1999 to 2006 in Brazil. The focus of the empirical tests is on the impact of political competition and checks & balances on the characteristics of the policies that emerge in the states. Political competition and checks & balances have important effects on the choices made by governors and other political actors by determining how long they expect to be in power, what they can do while in power, and at what costs. We develop an index of checks & balances for Brazilian states and test the interaction of checks & balances with political competition. We found that the impact of political competition varies with the degree of checks & balances.

## I. Introducción

EL objetivo principal de este artículo es entender las condiciones que llevan a políticas públicas predatorias o virtuosas. Brasil es nuestro laboratorio y es ideal por la variación en condiciones socio-económicas entre los estados, aun bajo el paraguas de la Federación Brasileira que controla muchos de los determinantes de nivel macro. El enfoque de esta investigación son los determinantes de la amplia variación en resultados de políticas entre los estados brasileiros. Estamos particularmente interesados en la corrupción y la provisión de bienes públicos.

Hablando de manera general, los estados brasileiros exhiben una gran similitud con respecto a sus rasgos macro institucionales establecidos en las constituciones de los estados. Los políticos, tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, son elegidos cada cuatro años con representación proporcional, listas abiertas para los primeros y pluralidad con segunda vuelta para el segundo. Los legisladores no tienen límite de periodos. A los gobernadores se les permite una sola reelección y son muy poderosos a nivel estatal, equipados con varias herramientas institucionales para gobernar. El proceso de toma de decisiones dentro de las legislaturas es muy centralizado, con un impacto extremadamente bajo y un sistema de comités poco profesional. De hecho, los cuerpos legislativos son mayormente reactivos a la dominación del ejecutivo. Las cortes estatales son formalmente independientes y en algunos casos trabajan como un constreñimiento importante a las preferencias del ejecutivo. Cada estado posee tribunales de cuenta que supervisan la ejecución de los presupuestos. Incluso con estas grandes similitudes en términos de capacidades institucionales los veintisiete estados brasileiros son muy distintos en relación con sus resultados económicos y políticos.

Dadas las mismas capacidades institucionales, cuáles son los determinantes de los diferentes resultados de políticas. Reconocemos que existen aspectos económicos como los inventarios de los niveles de inversión económica, la integración con otros estados, el mercado internacional y las inversiones extranjeras que juegan roles importantes en los resultados económicos y políticos. Sin embargo, nos gustaría destacar que los aspectos micro institucionales relacionados con las políticas estatales y el proceso de toma de decisiones juegan un rol clave en explicar las diferentes performances políticas y económicas en el nivel estatal en Brasil. Esas incluyen la competencia política medida como competición electoral en las legislaturas nacionales y estatales, el margen de victoria de quienes buscan la reelección relacionado con sus rivales, la volatilidad electoral, el tamaño de las coaliciones y las asignaciones “pork barrell”. Creemos que estos factores tienen un impacto decisivo en la producción de bienes públicos. También investigamos dimensiones intertemporales de las elecciones de los políticos como la durabilidad de los grupos de elite en el poder. Si comparamos los gobernadores con escasos horizontes políticos con gobernadores dominantes que dirigen sus estados por varios periodos, los primeros tendrán pocos incentivos para proveer bienes públicos y promover el desarrollo económico. Los gobernadores dominantes en cambio tendrán incentivos para promover el desarrollo económico porque sienten que se beneficiarán privadamente de una expansión de los recursos disponibles en sus estados. Esta es la llave para explicar el dilema presentado por la exis-

tencia de gobernadores en estados institucionalmente débiles que depredan, mientras que otros proponen medidas para aumentar el bienestar y la provisión de bienes públicos.

En la próxima sección proveeremos una revisión de la literatura y posicionaremos nuestra contribución. En la sección III presentaremos una descripción intuitiva de nuestro modelo. En la sección IV presentaremos nuestros resultados empíricos, resaltando los resultados de los “checks and balances” y la competencia política. Finalmente, en la conclusión, resumiremos los hallazgos y discutiremos sus implicancias para investigaciones futuras.

## **II. Los determinantes de la provisión de bienes públicos**

En la última década, la comprensión teórica de los determinantes institucionales de la gobernanza y de los problemas de corrupción ha crecido notablemente (Persson y Tabellini 2000; Bueno de Mesquita et al. 2003; Besley 2006; Treisman 2007). El trasfondo de esta literatura es que la gobernanza involucra en gran medida la habilidad de proveer bienes públicos. Recientes contribuciones han enfatizado el estudio de los incentivos que los políticos tienen para llevar a cabo la provisión de bienes privados. Bueno de Mesquita et al. (2003) ha desarrollado un programa de investigación orientado a explicar la elección entre bienes públicos, bienes privados y enriquecimiento personal, potencialmente aplicable a un gran número de configuraciones políticas, tanto democráticas como no democráticas. Ellos han investigado “las circunstancias bajo las cuales los líderes descubren que la ganancia personal promueve los beneficios públicos y crean beneficios especiales para sus aliados políticos... se demuestra que el grado en el cual ellos eligen enfatizar una forma de beneficio por sobre las otras depende de las instituciones bajo las que operan.” Los autores encuentran que el tamaño de la coalición de gobierno es crítica para la elección de bienes públicos por sobre bienes privados y el enriquecimiento personal.

Las investigaciones de los determinantes institucionales de la provisión de bienes públicos y privados en los países desarrollados y en desarrollo están creciendo, pero la mayoría de los estudios empíricos existentes se enfocan en el nivel nacional. Un número escaso (pero cada vez mayor) de contribuciones han explicado este problema en un nivel sub-nacional y entre estados (Besley, Persson y Sturm 2005; Calvo y Murillo 2004; Remmer 2007; Stokes 2005; Magaloni 2002; Chibber y Noorudin 2004). Estas contribuciones generalmente se enfocan en uno o en pocos factores explicativos sociales e institucionales como determinantes de los gastos públicos, por ejemplo la ideología, la fraccionalización étnica, el tipo de sistema de par-

tidos, y el compromiso creíble. Alesina y Roubini (1999) exploraron el rol de los factores ideológicos en la provisión de bienes públicos. A su vez, Alesina et al. (2003) presentan el argumento de que la fraccionalización étnica y la heterogeneidad social alientan la provisión de bienes particulares a grupos étnicos mientras que desincentiva la provisión de bienes públicos. Un argumento contrastante es provisto por Chibber y Noorudin (2004) quienes encontraron evidencia apoyando a Persson y Tabellini (2000). Ellos proponían que la representación proporcional lleva a una menor provisión de bienes públicos. Chibber y Noorudin (2004) proponen que los estados dentro de sistemas bipartidistas proveen más bienes públicos que los estados con sistemas multipartidistas, reflejando un contraste entre las estrategias de movilización. En los sistemas bipartidistas los partidos políticos requieren el apoyo de muchos grupos sociales y por lo tanto, proveen servicios públicos para ganar las elecciones. En los sistemas multipartidistas, se necesita solo una pluralidad de votos para ganar, por lo que los partidos usan bienes selectivos, más que públicos, para movilizar segmentos menores de la población.

El rol de los partidos es también enfatizado en otras contribuciones, pero el enfoque de ellas se encuentra sobre la credibilidad y las imperfecciones del mercado político. Keefer y Vlaicu (2007) por ejemplo proponen un modelo de competencia electoral donde los candidatos tienen dos medios costosos de hacerlos creíbles: gastar recursos para comunicarse directamente con los votantes o explotar las redes pre-existentes de clientelismo. En sus modelos los costos de construir credibilidad son endógenos y llevan a transferencias más orientadas, corrupción y una menor provisión de bienes públicos. Un estudio relacionado presentado por Robinson y Torvik (2005) argumenta que proyectos de infraestructura sobredimensionados (elefantes blancos) son un tipo particularmente ineficiente de redistribución que son atractivos políticamente cuando los políticos encuentran difícil hacer promesas creíbles a sus seguidores. Esto muestra que es la misma ineficiencia de estos proyectos la que los hace políticamente atractivos porque permite sólo a algunos políticos prometer creíblemente la construcción y por lo tanto entran en una redistribución creíble.

Atribuir problemas de la provisión de bienes públicos a las políticas clientelares es tautológico, por definición las políticas clientelares promueven incentivos selectivos en la provisión de bienes públicos, desincentivando los llamados directos a los votantes que son esenciales para partidos políticos de masas creíbles (Keefer 2005). Remmer (2007) y Calvo y Murillo (2004) se concentran sobre los incentivos políticos que influyen la habilidad y la voluntad de los políticos para tomar como objetivo la asignación hacia simpatizantes políticos (ver también Alesina, Bakir y Easterly 1999).

Los partidos políticos diversifican sus recursos invirtiendo en bienes privados y públicos para la redistribución, dependiendo de los electorados a los que apuntan (Magaloni, Diaz-Cayeros y Estevez 2002). Calvo y Murillo (2004) exploran un modelo que considera tanto el lado de la demanda (las variadas dependencias sobre recursos del sector público a lo largo del electorado) y el lado de la oferta clientelar (donde descubren una discriminación partidaria), y explican por qué algunos de aquellos que buscan la reelección tienen más posibilidades de beneficiarse del “pork”. El uso de transferencias particulares para comprar apoyo es una práctica común en muchos países pero puede parecer rara debido a que el voto secreto esconde las acciones a los punteros políticos; los votantes pueden renegar, aceptar los beneficios y después votar como ellos decidan. Sin embargo, como se argumenta en Stokes (2005) las maquinarias políticas usan su profunda inserción en las redes sociales de los votantes para intentar esquivar el voto secreto e inferir los votos.

Nuestro enfoque para el estudio de la provisión de bienes públicos parte de las lecciones de la literatura existente pero incorpora una serie más amplia de factores institucionales y políticos (incluyendo su interacción). Sumado a esto, construimos sobre las concepciones de la literatura académica acerca de los “checks and balances”. Usamos una noción extendida de “checks and balances” que incluye los medios de comunicación, los fiscales públicos, las agencias reguladoras independientes y los tribunales de cuentas, dentro de las diferentes instituciones que regulan los gastos de los gobernadores. Varios autores han mostrado cómo la influencia de los gobiernos sobre los medios de comunicación afecta la corrupción. Adsera et al. (2003); Brunetti y Weder, (2003); Djankox (2003); y Besley y Prat (2006) presentan evidencia de que el control de los medios de comunicación por parte del gobierno afecta la corrupción. En nuestro modelo testeamos el control de los medios por el gobernador como un determinante del gasto público. Sobre el rol de los “checks and balances” hay una amplia literatura teórica y empírica apoyando la visión de que la separación de los poderes mejora la calidad del gobierno en los niveles nacionales y estatales (Persson, Roland y Tabellini 2002; Alt y Lassen 2003; Alt y Lassen 2008). Como controles adicionales de las decisiones de los gobernadores hemos incluido las instituciones judiciales y cuasi judiciales. Más que examinar cada actor o institución política por separado, observamos la interacción relevante de los jugadores institucionales con el objetivo de capturar mejor el proceso de elaboración de políticas en los estados Brasileños. Al hacer esto, incorporamos un rango más amplio de jugadores y los ubicamos dentro de nuestros modelos de interacciones estratégicas. Este “nuevo enfoque de la separación de poderes” (De Figueiredo, Jacobi y Weingast 2006) nos permite estudiar fenómenos interrelacionados que ocurren en diferentes instituciones.

### III. Las instituciones, los jugadores y los poderes

Para edificar nuestro modelo formal proveemos una discusión intuitiva de nuestras hipótesis. Las variables claves son el nivel de institucionalización de los “checks and balances” y el nivel de competencia política en el estado. Por institucionalización entendemos esencialmente lo robusto de los “checks and balances”. Los ambientes altamente institucionalizados son típicamente estados que tienen instituciones regulatorias efectivas, tribunales de cuentas autónomos e independientes, legislaturas estatales con staff profesional y comisiones activas, burocracias funcionales, fiscalías públicas proactivas junto con otras instituciones deliberativas como los concejos. Por competencia entendemos la competencia política. Ambientes con baja competencia son caracterizados por el control que mantienen las elites en los estados. Usualmente en Brasil los gobernadores ejercitan un gran control sobre los medios de comunicación y sobre la elección de los candidatos en los niveles estatales.

La tabla 1 muestra las posibles combinaciones de estas variables y los resultados posibles. En la celda superior derecha coexiste una baja competencia con “checks and balances” débiles. Debido a que la competencia es baja y las elites políticas dominan el espacio político, las elites políticas pueden tener horizontes de políticas de largo plazo. En estas circunstancias hay incentivos para la innovación en el estado, y para la creación de una burocracia profesionalizada y austeridad fiscal. Los gobernadores son alentados a relacionarse en la producción de bienes públicos que generan resultados en el largo plazo. Sin embargo debido a la debilidad de los “checks and balances” también habrá incentivos para que las elites se involucren en la provisión de bienes privados y en la apropiación de recursos públicos para uso privado.

En la celda superior izquierda hay una combinación de alta competencia y “checks and balances” débiles. En estos casos hay fuertes incentivos para la provisión de bienes privados y la corrupción, debido a que las elites tienen un horizonte temporal corto. Bajos niveles de “checks and balances” proveen el ambiente ideal para prácticas predatorias, particularmente si el nivel de competencia es alto. Esperamos bajos incentivos para la provisión de bienes públicos y consecuentemente un desarrollo pobre.

En la fila de abajo se representan los casos de altos niveles de “checks and balances”. Los altos niveles de “checks and balances” crean incentivos para la provisión de bienes públicos, pero su interacción con los niveles de competencia pueden producir resultados divergentes. La baja competencia puede crear incentivos para el clientelismo que es mitigado por los fuertes “checks and balances” sobre el ejecutivo. En cambio, altos niveles de competencia pueden crear volatilidad en las políticas en el caso de que haya

una tradición de fuerte competencia política en el estado. Esta es la situación cuando se dan de baja buenos proyectos políticos debido a la polarización de las preferencias o a las prácticas predatorias adoptadas por las elites para diferenciarse de sus adversarios.

Tabla 1: Competencia vs. “checks and balances”

		Competencia	
		Alta	Baja
Cheches & Balances	Baja	Ambiente político predatorio -políticos con horizontes políticos limitados. Ej. Rondônia Incentivos para mejorar la gobernanza Puede producir volatilidad en las políticas si las preferencias están polarizadas	Políticas patrimonialistas empresariales Ej. Bahia Incentivos para mejorar la gobernanza
	Alta	Ej. Rio Grande do Sul	Ej. Minas Gerais

#### IV. Midiendo y testeando el impacto de los “checks and balances” y la competencia política en las políticas públicas.

El modelo presentado más arriba muestra cómo las decisiones de los gobernadores sobre la provisión de bienes públicos, privados o enriquecimiento personal, es determinada por parámetros relacionados con los “checks and balances”, las instituciones políticas y las características sociales y económicas de los estados. La discusión de los modelos mostró los canales a través de los cuales se ejercen sus efectos y da ejemplos concretos de los parámetros. En esta sección testeamos el impacto de los parámetros en las elecciones de los gobernadores. Esto es, efectuamos un mapeo de las instituciones y las características de las políticas públicas y estimamos una ecuación en forma reducida usando información para todos los estados brasileños para dos legislaturas, la de 1999-2002 y la de 2003-2006.<sup>1</sup>

##### *Variables dependientes*

El primer desafío de esta estrategia es obtener las medidas de las variables dependientes. Usamos seis medidas diferentes de bienes públicos, privados o corrupción. La manera más obvia de capturar la provisión de bienes pú-

<sup>1</sup> Periodos anteriores no fueron incluidos debido a la falta de información para varias variables de estos períodos.



blicos es mediante una medida directa de los gastos en estas áreas. Usamos los gastos en salud y sanidad divididas por el total de gastos. Sin embargo los bienes públicos no provienen únicamente en la forma de gastos directamente apuntados al receptor final. Los bienes públicos también toman la forma de acciones que mejoran el funcionamiento del gobierno, como la mejora del sistema impositivo o la realización de importantes reformas. Muchas de estas acciones implican grandes costos que verán sus frutos en el futuro, por lo que la elección del político sobre si busca estas acciones, dependerá de su horizonte político. Buscamos medir los bienes públicos de esta naturaleza mediante el uso de una variable dependiente, un índice de eficiencia del gasto en los estados desarrollado por Ferreira Junior (2006), en el cual se cubre el periodo 1995-2004. El índice es un ratio de la parte del total de gastos que es gastado efectivamente en los bienes públicos finales, esto es aquellos que son provistos (incluyendo la deuda) dividido por el costo administrativo y otros costos intermedios involucrados en la producción de esos servicios. Los estados con un valor más alto de estos índices proveen más bienes públicos a un costo más bajo. Este índice también captura parcialmente la noción de bienes privados ya que un bajo valor de éste puede reflejar que partes más grandes del presupuesto estatal están siendo destinadas a empleados públicos y compañías de construcción más que al servicio final en sí mismo. La idea de usar esta variable para capturar la noción de la elección de los gobernadores de proveer bienes públicos vs la decisión de proveer bienes privados, es que la mejora de este índice, esto es la eficiencia del gasto público, es una tarea difícil para un gobernador, quien puede o no estar dispuesto en incurrir en esos costos dependiendo del nivel y el tipo de competencia política que encara, como así también del nivel de institucionalización del estado. Los gobernadores que prevén periodos más largos estarán más inclinados a buscar mejorar la eficiencia del gasto. Igualmente los gobernadores en los estados que están más altamente institucionalizados y que tienen más “checks and balances” (ej. Poder judicial más independiente, fiscales públicos, oficinas de auditoría, prensa libre y una sociedad vigilante) pueden tener menos habilidad para evitar de manera oportunista las inversiones en mejorar la eficiencia del gasto.

Una medida de los bienes privados que usamos como variable dependiente es el porcentaje de gastos totales que son usados para salarios de empleados públicos y beneficios. La entrega de trabajos ha sido una forma tradicional de clientelismo en la política estatal y local, que sólo recientemente empezó a ser controlada por la ley de responsabilidad fiscal. La idea es determinar si la competencia política y los “checks and balances” afectan la decisión del gobernador de llevar a cabo esta práctica. Sumado a esto, medimos la variación en los gastos en empleados públicos de los primeros dos años de cada periodo con los segundos dos años para observar si los efectos de la

proximidad de las elecciones incrementa esta forma de clientelismo y si es también afectada por la competencia política y los “checks and balances”.

La última variable dependiente que emerge del modelo presenta un desafío aún mas grande, cuantificar la información sobre corrupción y actividades ilegales de los políticos. Para proveer una medida proxy para el enriquecimiento personal que los gobernadores y otros políticos obtienen de su cargo, usamos información del tribunal superior electoral que requiere a todos los candidatos a oficinas políticas una declaración pública de sus riquezas. Hay problemas con esa información, ya que un político puede mentir o reportar menos de sus bienes y también debido a que no existe información de todos los políticos, ya que algunos de ellos no informan y otros al no presentarse a elecciones al final de sus mandatos no están requeridos de reportar sus riquezas nuevamente. Claramente esto genera el potencial de que exista un sesgo de selección. Sin embargo nuestras observaciones son todas a nivel estatal, no a nivel individual, por lo que tomamos un promedio de las variaciones de la riqueza para todos los diputados estatales. Puede parecer que esta no es una buena variable proxy si el número de diputados de la muestra para crear las observaciones de cada estado no es representativa. Sin embargo no habrá sesgo de selección ya que está relacionado con la estimación econométrica. En todo caso, mitigamos este problema usando el número de diputados que fue usado para crear cada observación como un regresor en las regresiones de panel.<sup>2</sup> La tabla 2 resume las variables dependientes que usamos y provee las fuentes.

Tabla 2 – Variables dependientes

Num.	Nombre	Descripción	Fuente
1	Variación en la eficiencia del gasto	El incremento del índice de eficiencia del gasto que mide el ratio de gastos finales comparados con los inputs o los medios (gastos administrativos) durante el periodo de 4 años. Información para 1999-2002 and 2003-2004.	Ferreira Júnior, S. (2006).
2	Variación de la riqueza de los diputados estatales	Variación porcentual de la riqueza declarada por los representantes de la legislatura estatal. Promedio para todos los diputados en los estados en que halla información. Información para 1999-2002 y 2003-2006.	Rodrigues (2006) Políticos do Brasil.

<sup>2</sup> En su estudio de los financiamientos de campaña, Samuels (2002, p. 851) destaca que la información se conforma a las expectativas de sentido común respecto a las diferencias entre candidatos, entre puestos y entre partidos políticos y que estos patrones no podrían emerger nunca si las contribuciones declaradas fueran falsas.

Num.	Nombre	Descripción	Fuente
3	Gasto en empleo público	Gasto total en empleo público (salarios y beneficios) como porcentaje de los gastos totales del estado. (Promedio para 1999-2002 y 2003-2005)	IPEADATA.
4	Variación del gasto en empleo público	El incremento en el gasto en empleo público (%) de un promedio de los primeros dos años en el periodo electoral relativo a los segundos dos años.	IPEADATA.
5	Déficit primario	La diferencia entre gastos no financieros e ingresos no financieros divididos por el total de los ingresos.	Ferreira Júnior, S. (2006)
6	Gastos en salud y sanidad	Gastos totales en salud y sanidad dividido por el total de gastos. (promedio para 1999-2002 y 2003-2005)	IPEADATA.

### *Variables explicativas*

La mayoría de las variables capturan diferentes aspectos de la competencia y la fragmentación política en cada estado. Usamos tanto el número efectivo de partidos como así también el índice de competencia electoral en las legislaturas estatales. También incluimos el número de partidos en la coalición del gobernador, lo que afecta la habilidad del ejecutivo de llevar a cabo su agenda a través de la legislatura<sup>3</sup>. También tenemos el margen de victoria del gobernador actual en las elecciones anteriores (en la primera ronda) lo que provee una medida del poder y la expectativa de mantenerse en el poder. Siguiendo la misma idea hemos creado una variable que captura el poder de los gobernadores mediante la interacción de variables binarias “dummy” para aquellos gobernadores que han ganado, con los márgenes por los que ganó. Esta variable elige a aquellos gobernadores que han tenido altas expectativas de mantenerse en el poder y por lo tanto permite testear el impacto de los horizontes de decisión más amplios sobre las decisiones de política. La recepción de fondos desde el nivel federal también puede afectar las decisiones de los gobernadores debido a que muchas de las enmiendas involucran trabajos en obras públicas, que potencialmente crean oportunidades para corrupción que involucran a políticos en los nive-

<sup>3</sup> Idealmente nos gustaría tener medidas de si cada gobernador se enfrentó con un gobierno unido o dividido, sin embargo esta información no está disponible para la mayoría de los estados, especialmente ya que puede cambiar en un mismo periodo legislativo de acuerdo a la evolución del ciclo político.

les estatales y municipales como por ejemplo gobernadores, intendentes y diputados (Samuels, 2002). Como variable proxy adicional para la competencia política tenemos información sobre el gasto en campañas electorales que los candidatos tienen que declarar al tribunal electoral superior después de las elecciones. Presumiblemente, mientras más se gasta más ajustada fue la elección. La última variable explicativa es la educación, el PBI per cápita y la concentración del ingreso (Gini). Educación es usada como proxy en el modelo para la respuesta electoral a los bienes públicos y privados. El PBI per cápita y la concentración del ingreso controlan otras variables que están relacionadas con el desarrollo del estado y su nivel de ingreso. La descripción de las variables explicativas y sus fuentes están resumidas en la tabla 3.<sup>4</sup>

Tabla 3 – Variables explicativas

Num.	Nombre	Descripción	Fuente
1	# Efectivo de partidos en la cámara de diputados	Medida de la competencia política en la cámara de diputados basado en el número y tamaño de los partidos. Información para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
2	# Efectivo de partidos en la legislatura estatal	Medida de la competencia política en la legislatura estatal basado en el número y tamaño de los partidos. Información para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
3	Índice de competencia electoral de la cámara de diputados	Medida de la competencia política en la cámara de diputados basado en el número de candidatos por banca. Información para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
4	Índice de competencia electoral en la legislatura estatal	Medida de la competencia política en la legislatura estatal basado en el número de candidatos por banca. Información para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>

<sup>4</sup> Las estadísticas descriptivas de todas las variables dependientes y explicativas se muestran en el apéndice.

Num.	Nombre	Descripción	Fuente
5	Nº de partidos en la coalición del gobernador.	El número de partidos en la coalición partidaria del gobernador como fue registrada en la Corte Suprema Electoral. Información para 1999-2002 y 2003-2006.	Tribunal Superior Eleitoral <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">www.tse.gov.br/internet/index.html</a>
6	Margen de Victoria en la elección a gobernador	Número de votos recibido por el primer lugar en la elección a gobernador (primera ronda) dividido por el número de votos del segundo lugar. Información para las elecciones de 1998 y 2002.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
7	Margen esperado para los gobernadores reelectos	Margen de Victoria en las próximas elecciones a gobernador (ver 6) es igual a una dummy con valor uno cuando el gobernador fue reelecto. Esta variable captura el efecto de los gobernadores que se sienten seguros en el cargo.	Construido por los autores.
8	El gobernador es miembro del partido del presidente	Variable dummy con valor uno si el gobernador del estado es miembro del partido del presidente.	Tribunal Superior Eleitoral <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">www.tse.gov.br/internet/index.html</a>
9	Pork Educación Gini PBI per capita	Valor promedio de las enmiendas individuales y colectivas ejecutadas en cada legislatura dividida por el PBI/1000 del estado. Promedios para 1999-2002 y 2003-2006.	<a href="http://www2.camara.gov.br/">http://www2.camara.gov.br/</a>
10		Porcentaje de la población mayor de quince que es analfabeta.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
11		Índice de Gini de concentración del ingreso.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
12		El Producto Bruto Interno de cada estado dividido por el total de población.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>

## V. Midiendo los “checks and balances”

Aunque existen varias variables obvias y creíbles para medir la competencia política, no es tan sencillo medir los “checks and balances”, un concepto que ni siquiera es posible definir de manera clara. Para crear un índice de “checks and balances” recolectamos información al nivel estatal sobre siete variables. Estas se encuentran centradas en la existencia, efectividad e independencia de varios tipos de agencias y organizaciones que tienen roles importantes en los “checks and balances” en diferentes niveles de gobierno, como por ejemplo, el judicial, los fiscales públicos y los medios de comunicación. Estas variables están descritas en la tabla 4 junto con sus fuentes. Hemos transformado estas medidas en un solo índice tomando el primer elemento de un análisis de los principales componentes y subsecuentemente normalizando el rango de cero a uno <sup>5</sup>.

Tabla 4 – Variables usadas para crear el índice de “checks and balances”

Num.	Nombre	Descripción	Fuente
1	Agencias regulatorias	El índice de regulación de la gobernanza mide la gobernanza de las agencias estatales y federales en Brasil basadas en información de encuestas. Estados que no poseen agencias en el momento del estudio se establecieron en 0.53 (promedio para los otros estados. Información para 2004/2005.	Correa, Melo, Mueller and Pereira (2006).

<sup>5</sup> Redujimos las tres variables del poder judicial y las tres variables de los fiscales públicos a un índice único mediante un análisis de los componentes principales anterior al análisis de los componentes principales usando las siete variables de la tabla 4. Nótese que estimamos los dos periodos juntos para crear un índice comparable en el tiempo. La normalización fue llevada a cabo usando la siguiente fórmula:  $(x - \text{Min}\{x_1, x_N\}) / (\text{Max}\{x_1, x_N\} - \text{Min}\{x_1, x_N\})$ , que no distorsiona la distribución de la variable. Sumado a este procedimiento creamos un índice de “checks and balances” usando el promedio de las categorías de cada variable, para permitir la comparabilidad entre variables con diferentes unidades. El índice de componentes principales y el índice de categorías estuvieron altamente correlacionados (0.88), lo que provee evidencia de lo robusto del resultado. El índice de componente principal fue elegido debido a que es el procedimiento estándar para crear índices en la literatura más reciente.

Num.	Nombre	Descripción	Fuente
2	Judicial*	Índice compuesto de tres variables usando un análisis de componentes principales: i) un índice de eficiencia calculado con fronteras no paramétricas de eficiencia; ii) ratio del número de casos juzgados sobre los casos abiertos; iii) número de nuevos casos abiertos cada 100,000 habitantes.	i) Swengberger, 2006, pg 79. ii) Ministério da Justiça. 2004. Diagnóstico do Poder Judiciário. iii) CNJ Indicadores Estat. da Justiça Estadual 2005, pág. 278, 2004.
3	Fiscales públicos*	Índice compuesto por tres variables usando un análisis de componentes principales: i) gastos en fiscales públicos por habitante; ii) número de fiscales por cada 100,000 habitantes; iii) número de staff por cada 100,000 habitantes.	Sadek and Lima (2006).
4	Oficina de auditoría	Un índice del nivel de actividad en cada oficina de auditoría del estado (TCE).	Melo and Pereira (2006).
5	Concejo de Justicia Nacional (CNJ)	Número de procedimientos iniciado en cada estado por el CNJ (agencia que sirve como control del poder judicial) dividido por el PBI del estado (dividido por 100.000). Información para el 2006.	Corregedoria Nacional de Justiça. 2006
6	Medios	Porcentaje de todas las concesiones de los medios en cada estado que no se encuentran en manos de políticos.	Santos, S. S. e Capparelli. 2005
7	Índice de comunidad cívica	Un índice de comunidad cívica en los estados construido por los análisis de los principales componentes usando (i) participación electoral (1990-2006), (ii) voto de legenda (1990-2006), y (iii) trabajadores del sector sin fines de lucro per capita (Estudio ABONG-IBGE 2002).	Timothy Powers.

\* Variables para las cuales hay información separada para ambos periodos 1999-2002 y 2003-2006.

El índice de “checks and balances” es mostrado en la tabla 8 ordenado de mayor a menor. En promedio los resultados son intuitivos y encajan razonablemente bien con las nociones preconcebidas de qué estados tienen mejores instituciones. Los estados más abajo en la lista son todos aquellos que nuestros conocimientos anteriores esperaban encontrar al final de la lista y Rio Grande do Sul al tope de la lista también parece encajar. En promedio el índice parece razonable y será usado en tests econométricos tanto para estimar los efectos directos sobre las variables dependientes como así también el efecto sobre la manera en que la competencia política afecta las variables dependientes.

Tabla 5 – Índice de “checks and balances”

Num	Estado	Índice C&B 1999-2002	Num	Estado	Índice C&B 2003-2006
1	Rio Grande do Sul	0.813	1	Rio Grande do Sul	1.000
2	Distrito Federal	0.775	2	Rio de Janeiro	0.728
3	Rio de Janeiro	0.684	3	São Paulo	0.684
4	Mato Grosso do Sul	0.619	4	Distrito Federal	0.671
5	São Paulo	0.569	5	Mato Grosso do Sul	0.585
6	Santa Catarina	0.555	6	Santa Catarina	0.545
7	Espírito Santo	0.530	7	Minas Gerais	0.519
8	Pernambuco	0.509	8	Espírito Santo	0.506
9	Rondônia	0.501	9	Pernambuco	0.483
10	Minas Gerais	0.426	10	Bahia	0.454
11	Bahia	0.414	11	Paraná	0.402
12	Mato Grosso	0.390	12	Goiás	0.400
13	Sergipe	0.389	13	Mato Grosso	0.377
14	Goiás	0.387	14	Sergipe	0.345
15	Paraná	0.378	15	Rondônia	0.318
16	Amazonas	0.299	16	Amazonas	0.315
17	Amapá	0.271	17	Ceará	0.258
18	Ceará	0.248	18	Amapá	0.247
19	Pará	0.227	19	Pará	0.242
20	Paraíba	0.207	20	Alagoas	0.183
21	Acre	0.198	21	Paraíba	0.161
22	Tocantins	0.189	22	Tocantins	0.159
23	Alagoas	0.186	23	Acre	0.146
24	Piauí	0.088	24	Piauí	0.059
25	Rio Grande do Norte	0.032	25	Roraima	0.049
26	Roraima	0.023	26	Maranhão	0.043
27	Maranhão	0.000	27	Rio Grande do Norte	0.029
	Media	0.367		Media	0.367
	Desv. est.	0.222		Desv. est.	0.240



## VI. Estimación - Resultados

El propósito de las estimaciones es analizar cómo los ambientes políticos e institucionales afectan las características de las políticas que emergen de los estados brasileiros. Las seis variables dependientes (ver tabla 2) capturan las elecciones de los gobernadores de proveer bienes privados, públicos o enriquecimiento personal. Las dos variables que representan los bienes privados son los gastos en servicio civil y la variación en los gastos en servicio civil a lo largo del periodo político. Las tres variables que miden la provisión de bienes públicos son el déficit primario, los gastos en salud y la eficiencia del gasto. Esta última variable captura la corrupción que está usada como proxy por la variación en la riqueza de los políticos a lo largo del periodo de gobierno. Entonces hacemos una regresión con cada una de estas variables contra una serie de variables explicativas que pueden ser clasificadas en tres categorías de variables. El primero son los “checks and balances” descritos en la sección anterior, que proveer una medida cuantitativa del nivel de constreñimiento institucional contra el comportamiento oportunista por parte del gobernador. El segundo es una serie de variables que miden el nivel de competencia política enfrentada por el gobernador. Finalmente existen variables que controlan las características sociales y económicas del estado, el PBI per cápita, la concentración de la riqueza y la educación. Sumado a esto, controlamos para los efectos fijos. Las estimaciones son por lo tanto formas reducidas que capturan el efecto neto de los parámetros del modelo sobre las variables dependientes, sin la pretensión de estimar un modelo estructural que incluiría la relación entre las variables dependientes. Hemos usado un panel de veintisiete estados brasileiros a lo largo de dos periodos de gobierno de cuatro años (1999-2002, 2003-2006). La estimación fue hecha controlando los efectos fijos excepto en dos casos donde un test de multiplicadores Lagrange recomendó efectos aleatorios.<sup>6</sup>

Cuando analizamos los resultados es importante mantener en mente las discusiones de la sección anterior sobre los impactos esperados de los “checks and balances” y la competencia política en las variables dependientes. El

---

<sup>6</sup> En dos casos el test de multiplicadores Lagrange recomendó efectos aleatorios. Nótese que la simultaneidad no es un problema en estas regresiones ya que no hay razones para sospechar que las variables que miden las decisiones de los gobernadores puedan llegar a tener una causalidad inversa sobre los “checks and balances” o las variables que miden competencia política. Dado el reducido tamaño de la muestra relativo a la gran cantidad de variables explicativas potenciales, las especificaciones fueron escogidas dejando de lado variables estadísticamente insignificantes, excepto por el índice de “checks and balances” y el PBI per cápita que se mantuvieron en todos los tests.

modelo muestra que estos factores trabajan a través de un gran número de canales (ver apéndice) y que los impactos finales de los “checks and balances” y la competencia política en las decisiones de los gobernadores son ambiguas. En la tabla 6 presentamos la estimación de resultados para las cinco primeras variables dependientes. Se hizo una regresión de la columna gastos de empleo público contra las tres categorías de variables descritas más arriba. Como se ha destacado, los trabajos en el sector público han sido una forma importante de clientelismo en la política brasilera y sirven como una medida de la provisión de bienes privados. El coeficiente del índice de “checks and balances” es negativo y estadísticamente confiable (5 %) indicando que los constreñimientos de las otras ramas gubernamentales y las agencias como el poder judicial, los fiscales públicos, las oficinas de auditoría estatales y los medios de comunicación limitan la tendencia histórica de los gobernadores de llevar a cabo políticas clientelares. Un incremento en uno de la desviación estándar en el índice de “checks and balances” con las otras variables explicativas en sus medias (categorías “dummies” en cero), reduce el porcentaje de gastos en empleados públicos de 43.6 % a 38.3 % de los ingresos estatales. Este es un impacto importante e indica que las características de los ambientes institucionales de los estados, que nosotros denominamos “checks and balances”, es un importante determinante de la política pública del estado. De nuestras medidas de competencia electoral, en tres variables se encontraron efectos estadísticamente confiables sobre los gastos en empleados públicos. La primera es el nivel de competencia electoral para la legislatura estatal (candidatos por banca), que tiene un impacto no lineal, incrementando los gastos en los niveles más bajos de competición y siendo éstos decrecientes a niveles más altos de candidatos por banca (el promedio es 4,6). Este resultado indica que los estados con altos niveles de competencia electoral tendrán, *ceteris paribus*, menor empleo público. Considerando esta forma tradicional de clientelismo en Brasil, este resultado puede ser interpretado como un indicador de que, después de un umbral, la competición política tiene un efecto virtuoso. Las otras dos variables de competencia política con efectos significativos en la columna, miden aspectos relacionados con el horizonte temporal de los gobernadores. El primero es el margen de victoria en las elecciones futuras para los gobernadores que se presentaron para un segundo término. Esta variable captura la probabilidad esperada de mantenerse en la oficina, ya que las victorias con amplios márgenes generalmente no son sorpresas sino que son anticipadas de antemano. Esta variable debería variar positivamente con el horizonte de tiempo de los gobernadores. La segunda es una variable “dummy” para los gobernadores que han perdido la mayoría en la legislatura (*lame ducks*), quienes ya están en su segundo mandato, y por lo tanto son inelegibles para presentarse para una reelec-

ción y deberían capturar un horizonte temporal más bajo. Nuestros resultados indican que ambas variables reducen los gastos en el empleo público. Los gobernadores que esperan mantenerse en el poder por otro periodo de cuatro años parecen evitar el clientelismo mediante empleo público, mientras que los “lame ducks”, quienes tienen horizontes más estrechos para quedarse en el gobierno, también parecen llevar a cabo una menor distribución de trabajos. Una posible explicación es que la creación de trabajos lleva mayores beneficios en el tiempo en la forma de apoyo sostenido de los individuos más que de las entregas únicas de beneficios por cada elección. Como tal, es de menor utilidad a un gobernador saliente quien preferirá, quizás, perseguir recursos más “en el bolsillo”. El PBI per cápita y la concentración del ingreso (coeficiente de gini) entraron en la regresión para controlar el nivel de desarrollo y las características socioeconómicas de los estados (educación no se encontró que fuera estadísticamente significativa). Los resultados muestran que, *ceteris paribus*, mientras mayor es la concentración del ingreso en los estados, mayores son los gastos en empleo público, aunque el efecto es no lineal y se reduce a medida que la concentración aumenta. Controlamos con otra característica que no varía entre estados para ver los efectos fijos. La R cuadrada reportada está dentro del R cuadrado ya que estamos llevando a cabo estimaciones de efectos fijos.<sup>7</sup> El valor es de cero. Esto indica que nuestras tres categorías de variables explicativas explican una buena parte de la variación en la variable dependiente.

Tabla 6 – Determinantes de las decisiones de los gobernadores

	(1) Gasto en empleo público (%)	(2) Variación en el gasto en empleo público en el ciclo electoral	(3) Deficit primario	(4) Gastos en salud (% del PBI)
Índice de Checks & Balances	-0.231** (-2.39)	-1.250* (-1.95)	-89.222** (-2.26)	0.010* (1.91)
Checks & Balances Index squared			58.065* (1.91)	
Nivel inicial de empleo publico (%)		-7.352*** (-3.24)		
Competencia en la legislatura provincial	0.069** (2.63)	-0.097** (-2.61)		0.008* (1.85)
Competencia en la legislatura provincial sqrd.	-0.007** (-2.84)			

<sup>7</sup> La medida de dentro de  $R^2$  mide cuánto ayuda el modelo al tratar de predecir nuevas observaciones en uno de los estados que ya se encuentra en nuestra muestra.

	(1) Gasto en empleo público (%)	(2) Variación en el gasto en empleo público en el ciclo electoral	(3) Déficit primario	(4) Gastos en salud (% del PBI)
Competencia electoral	-0.013		-3.584*	0.012***
Cámara de diputados	(-1.57)		(-1.92)	(3.20)
Número efectivo de partidos en la legislatura provincial				0.003* (2.09)
Número de partidos en la coalición del gobernador	0.001 (0.78)	-0.015* (1.68)	0.445** (2.11)	
Margen de victoria en la última elección (Gov.)	-0.004 (-0.73)			0.004 (1.44)
Margen de victoria esperado en las próximas elecciones	-0.016*** (-2.93)			
Gobernador en el partido del presidente		-0.169** (-2.33)	3.935** (2.37)	-0.018*** (-3.35)
Gobernador Lame duck	-0.015* (1.73)	0.142** (2.11)		-0.008* (-1.77)
Pork (%pbi/1000)				0.0002*** (3.74)
Coefficiente de Gini de concentración de la riqueza	8.693* (1.75)			
Gini squared	-7.984* (-1.79)			
PBI per cápita	-0.0548** (-2.36)	0.058 (0.49)		0.0.13 (1.45)
PBI			-0.0001*** (-3.39)	
Educación			-1.249* (1.87)	
Período			4.063 (1.54)	
Constant	-1.650 (-1.17)	1.407** (2.24)	87.458*** (4.03)	-0.077 (-1.67)
Método	Fixed Effects.2 periods, 27 states	Fixed Effects.2 periods, 27 states	Fixed Effects.2 periods, 27 states	Fixed Effects.2 periods, 27 states
Períodos	1999-2002 2003-2006	1999-2002 2003-2006	1999-2002 2003-2006	1999-2002 2003-2006
Observaciones	54	54	54	54
R-squared (within)	0.75	0.51	0.63	0.85

Notas: En paréntesis, t-stats. \*\*\* indica significativo al 1 %, \*\* al 5 %, an al 10 %

La segunda columna en la tabla 6 también usa el porcentaje de gastos en empleos públicos como una medida de los bienes privados, sin embargo, más que usar el promedio de los valores sobre los cuatro años del periodo político, usa el incremento en los promedios de los primeros dos años y de los últimos dos años. Mediante esta regresión evaluamos si los “checks and balances” y la competencia política tienen un efecto variable dependiendo del ciclo político, esto es, la distancia a la próxima elección. El promedio de variación en el gasto en empleo público dentro del ciclo electoral es poca (aproximadamente un 2 %), pero esto enmascara una variación mucho más amplia entre estados individuales (máximo 44,9 % y mínimo de -46,9 %). La columna 2 en la tabla 6 muestra que un incremento en los “checks and balances” reduce la propensión a contratar más empleados públicos a medida que se acerca la elección. Una desviación estándar de uno incrementando los “checks and balances”, con todas las variables en su media (las “dummies” en 0), podría causar una variación en el empleo público a lo largo del periodo electoral de 0.6 % a -20.3 %, nuevamente un impacto bastante significativo.<sup>8</sup>

Encontramos que cuatro de nuestras variables de competencia política son estadísticamente confiables y con un gran impacto en los cambios en el porcentaje del presupuesto asignado al empleo público. Tanto los altos niveles de competencia electoral en la legislatura estatal como un número más grande de partidos en la coalición del gobernador limitan la contratación a medida que la elección se aproxima. Los resultados proveen evidencia empírica del impacto neto de la competencia política sobre los bienes privados, esto es  $\frac{\partial E_t}{\partial \pi} < 0$ . La regresión también mostró que los estados cuyos gobernadores eran del mismo partido del presidente, tienden menos a incrementar la contratación sobre el periodo electoral que aquellos de otros partidos. Sumado a esto se encontró que los gobernadores “lame duck” tienden a incrementar la contratación en sus términos. La columna 2 muestra que, aquellos empleados públicos que fueron contratados lo fueron preminentemente hacia el fin de los periodos de los gobernadores. Esto es, aunque ellos prefieren poner menos esfuerzo en proveer bienes privados en la forma de trabajos gubernamentales, posiblemente para concentrar beneficios personales en ellos, sin embargo tienen el incentivo de establecer un *fait accompli* para atar las manos de la próxima administración contratando más empleados. Aunque no se encontró que el PBI per cápita fuera significativo, se mantuvo en la regresión para controlar las características sociales y económicas de los estados.

---

<sup>8</sup> Ya que la variable dependiente es variación, controlamos el nivel inicial de empleo público en cada periodo. Como se esperaba se encontró que la variable tiene un impacto negativo en la variación subsecuente, indicando que los estados que ya tienen altos niveles de empleo tienen menor margen para aumentar el mismo.

En la columna tres de la tabla 6 la variable dependiente es el promedio del déficit primario de los estados en cada periodo de cuatro años.<sup>9</sup> La idea es que, mantener las finanzas públicas en orden provee beneficios a los ciudadanos del estado como un todo y como tal tiene las cualidades de un bien público. Más aun, unas finanzas públicas balanceadas requieren esfuerzo de parte del gobierno y tienen un más alto costo de oportunidad, en este sentido el gobernador con un horizonte temporal corto tendrá mucho para ganar de incurrir en déficits. El impacto de los “checks and balances” en el déficit es negativo, aunque convexa.<sup>10</sup> Como es de esperar, los estados donde diferentes actores limitan al ejecutivo, como las oficinas de auditoría, los fiscales públicos y los medios de comunicación, éste tiende a tener un déficit más bajo o superávits más altos (“dummies” establecidas en 0 y periodo establecido en 1999-2002). Una desviación estándar incremental de uno en los “checks and balances” incrementa los superávits de un 6 % a un 15 %. Nuevamente, la evidencia apunta a un importante impacto de los “checks and balances” en las políticas públicas. De las variables de competencia política encontramos que tres de los coeficientes son estadísticamente confiables y grandes. El primero es el coeficiente de competencia electoral en las elecciones estatales para diputados federales. Los representantes en el congreso nacional juegan un rol importante en defender el interés de los estados en el nivel federal y en particular en asegurar transferencias más altas al estado. Claramente el nivel de competencia entre los grupos de diputados federales afectará la habilidad y propensión a cooperar o competir en esta tarea. Similarmente la relación entre los gobernadores y los diputados debería tener consecuencias importantes para las políticas adoptadas. A pesar de la importancia para la cooperación no está claro a priori cuál es el impacto que la competición tendrá sobre las características de las políticas públicas. Nuestros resultados muestran que mientras más altos son los niveles de competición más bajos serán los niveles de déficits. Del otro lado, un número más grande de partidos en la coalición del gobernador en la legislatura estatal llevan a déficits más grandes, posiblemente debido a la necesidad de aplacar más intereses. La información también indica que los gobernadores que son del mismo partido del presidente (FHC en el primer periodo y Lula en el segundo) tienden a tener menos disciplina fiscal. En principio una proximidad más alta con el gobierno federal puede llevar a finanzas públicas que pueden ser mejores o peores, por ejemplo, a través de transferencias más altas o

---

<sup>9</sup> Mientras más alto es el valor más alto será el déficit, por lo que valores negativos implican superávits.

<sup>10</sup> La curva para el déficit primario predicho tiene una pendiente negativa de 0 a 0.77 y luego se levanta. 54 de nuestras observaciones se encuentran en la porción negativa, excepto por tres.

a través de una aplicación menos estricta de las normas de responsabilidad fiscal. Nuestros resultados indican que el efecto predatorio domina. En último lugar los controles socioeconómicos indican que los estados más ricos (PBI total y no el per cápita) y los estados más educados tienen déficits primarios menores, *ceteris paribus*. En la última columna de la tabla 6 la variable dependiente es gastos en salud como un porcentaje del total de los gastos, un intento de medir la provisión de bienes públicos en una manera muy directa. Encontramos que los “checks and balances” están relacionados de manera positiva en un nivel de significancia estadística de un 10 %. Con todas las variables establecidas en sus valores medios (“dummies” establecidas en cero) el nivel de gasto de salud se eleva de 13.5 % a 15.8 % del total de gastos. Este es un impacto considerable, aunque no podemos establecer en este análisis si los gastos adicionales provienen del costo de otros bienes públicos o de políticas con objetivos más específicos. También se encontró que la competencia política tiene un efecto virtuoso en el gasto en salud. Los estados con mayor competencia electoral, tanto al nivel estatal como al nivel federal, así como los estados con partidos más efectivos en las legislaturas estatales, tienen una proporción más alta de gastos hacia salud. Los gobernadores “lame duck”, de otro lado tienden a tener un nivel más bajo de gasto en esta área, como los gobernadores que están en el mismo partido del presidente. En ambas instancias el efecto de competición más baja es el de reducir el nivel del bien público. También se ha encontrado que los estados que reciben mas “pork” en la forma de enmiendas de presupuestos individuales (dividido por el PBI) tienen gastos en salud más altos, posiblemente porque estas enmiendas a menudo se revierten directamente en gastos relacionados con salud o, alternativamente liberan recursos de otras áreas para ser usados en salud. Finalmente, los estados más ricos gastaron una proporción más alta de sus gastos totales en salud aunque el efecto no es estadísticamente confiable a niveles convencionales. En la columna 1 de la tabla 7 presentamos los resultados para la variable que captura la decisión del gobernador de buscar su propio beneficio opuesto al beneficio público como un todo o el de grupos privados.<sup>11</sup> Evitamos llamar esto una ecuación de corrupción ya que la corrupción también puede ser una manera de obtener beneficios privados e incluso públicos. Debido a que la búsqueda de un beneficio personal usualmente es ilícita no hay información disponible que mida este comportamiento de manera directa. Como proxy usamos el incremento

---

<sup>11</sup> Para esta categoría de resultados estimamos el modelo usando efectos aleatorios debido a que un test de especificaciones de Hausman bajo una hipótesis nula de que los efectos individuales no se encuentran correlacionados con otros regresores en el modelo no rechazó la hipótesis nula: columna (1) -  $\chi^2_8 = 9.17$ , p-value = 0.3282; columna (2) -  $\chi^2_6 = 4.10$ , p-value = 0.6636. Nótese que este test se lleva a cabo sin intercepciones o “dummies”.

en el patrimonio personal declarado al tribunal electoral supremo por los diputados estatales antes y después de cada periodo de cuatro años en el poder. Idealmente tendríamos relacionado el uso de la información del incremento en la riqueza de los gobernadores como la variable dependiente, pero había demasiadas observaciones perdidas ya que los gobernadores que no pudieron o eligieron no presentarse para la reelección no tienen que declarar su riqueza. Nuestra asunción al usar los diputados estatales es que hay una correlación altamente positiva entre el incremento en la riqueza del gobernador y la de otros políticos en cualquier estado dado. La columna 1 muestra que el índice de “checks and balances” tiene un índice no lineal negativo y un impacto incremental en la variación de la riqueza, indicando que aquellos estados con “checks and balances” (medidos como la calidad del poder judicial, los fiscales públicos, las oficinas de auditoría, las agencias regulatorias, los medios de comunicación y la comunidad civil) tienen niveles más bajos de incremento en la riqueza para sus diputados estatales. Con una desviación estándar de uno incrementando los “checks and balances” con todas las variables establecidas en sus niveles de media, se reduce el promedio de incremento en la riqueza de los políticos de 232 % a 168 % en el periodo político de cuatro años. Este resultado indica que en los estados con rankings más altos de “checks and balances” hay fuerzas que mitigan el uso del poder por parte de los políticos para buscar su propio enriquecimiento. Idealmente nos gustaría hacer esta afirmación para el caso específico de los gobernadores estatales, pero debido a la falta de información sobre su variación de riqueza podemos sólo presumir que el mismo efecto aplica para ellos también. Se encontró que varias variables de competencia política afectan la variación de la riqueza de los políticos. El efecto de la competencia electoral dentro de la legislatura estatal tiene un efecto negativo y estadísticamente confiable (10 %) sobre la variación de la riqueza de los diputados. Este índice mide el número relativo de candidatos por banca, indicando un efecto virtuoso de la competencia política en controlar el comportamiento oportunista. De manera similar, mientras más grande es el número de partidos en la coalición del gobernador, menor será el incremento en la riqueza de los diputados estatales (significativo en un 5 %). No tenemos una predicción de cómo el número de partidos en la coalición afectaría la habilidad de acumular riqueza a través de coimas. Tener que atraer y manejar una coalición más fragmentada puede requerir que el gobernador conceda más beneficios a los diputados de la coalición. De otro lado, si el gobernador tiene una supermayoría, entonces tendrá más partidos en la coalición, lo que le permite al gobernador usar a un partido político contra el otro y por lo tanto conceder menores beneficios. Que el efecto es negativo provee evidencia nuevamente del impacto virtuoso de la competencia política. Nuestros resultados también indican que, mientras más grande es el número efectivo de partidos para los cuales los estados tienen representantes en el congreso na-



cional, más grande es el incremento en la riqueza de los diputados estatales. Este es un caso donde mayor competencia o fragmentación política lleva a un mayor beneficio personal para los políticos dentro del estado.

Nuestro modelo no predice el signo de esta relación entre los diputados estatales y los federales; nuestro resultado únicamente sugiere que existe una robusta relación positiva reflejada en la información. Para poder interpretar esto sería necesario analizar la relación entre los políticos locales (diputados estatales e intendentes) y los representantes federales del estado. Presumiblemente la llave para entender esta relación es el “pork” traído por los legisladores federales para áreas locales específicas dentro del estado, que es crucial para fortalecer la popularidad y las oportunidades de reelección. Este proceso también es una importante fuente de corrupción ya que la implementación de los proyectos involucrados permite una sobrefacturación y coimas. Una manera de interpretar nuestro resultado es que en los estados donde hay más partidos políticos trayendo el “pork”, los diputados estatales consiguen una mayor porción. La riqueza de los diputados también se incrementa en los estados donde los gobernadores ganan la próxima elección y donde su margen de victoria es más grande. Construimos esta medida para capturar el efecto sobre los gobernadores de sentirse más seguro en su puesto. El coeficiente estimado positivo y significativo (1 %) muestra que aquellos gobernadores con horizontes de más largo plazo permitieron mayores incrementos en la riqueza personal de los diputados estatales. Este resultado es contrario a la noción de un final de juego, dando un incentivo para el comportamiento oportunista. Puede ser que los gobernadores que están en el poder por más tiempo sean más poderosos y más capaces de resistir investigaciones ya que tienen privilegios e inmunidades mientras se encuentran en su oficina, lo que los lleva a más, en vez de menos, comportamiento oportunista. Finalmente no se encontró que el PBI per cápita fuera estadísticamente significativo, sin embargo se mantuvo para asegurar que la variable de “checks and balances” no esté simplemente capturando el efecto de un mayor desarrollo económico.

Tabla 7 – Determinantes de la variación en la riqueza de los políticos y la eficiencia del gasto

	(1) Variación en la riqueza de los políticos	(2) Eficiencia del gasto
Índice de Checks & Balances	-8.385** (-2.12)	1.183** (2.04)
Índice de Checks & Balances Squared	6.359* (0.102)	
Nivel inicial de eficiencia del gasto		-0.084 (-1.27)
Nivel inicial de riqueza	0.0000 (0.66)	

	(1) Variación en la riqueza de los políticos	(2) Eficiencia del gasto
Competencia electoral para la legislatura estatal	-0.284 <sup>*</sup> (-2.44)	0.105 <sup>**</sup> (2.06)
Competencia electoral Cámara de diputados		-0.225 <sup>**</sup> (-2.38)
Número efectivo de partidos en la cámara	0.436 <sup>**</sup> (2.50)	
Margen esperado de victoria en las próximas elecciones	0.698 <sup>***</sup> (2.95)	
Número de partidos en la coalición del gobernador	-0.141 <sup>**</sup> (-2.18)	
Gobernador en el partido del presidente		-0.160 (-0.95)
Gini		3.505 (1.35)
PBI per cápita	0.113 (0.53)	-0.103 <sup>*</sup> (-1.62)
Número de respondientes/banca en la variable de riqueza	-2.599 (-1.31)	
Constant	4.34 <sup>***</sup> (2.89)	-1.343 (-0.92)
Method	Random Effects -2 periods, 27 states	Random Effects2 periods, 27 states
Periods	1999-2002 2003-2006	1999-2002 2003-2006
Observations	54	54
Hausman test for random vs. fixed effects	$\chi^2(8) = 9.17$ p-value = 0.3282	$\chi^2(6) = 4.10$ p-value = 0.6636
R-squared	R-sq: within = 0.4610 between = 0.2718 overall = 0.3546	R-sq: within = 0.2310 between = 0.3421 overall = 0.2803

Notas: En paréntesis, t-stats. \*\*\* indica significativo al 1 %, \*\* al 5 %, and \* al 10 %.

La segunda columna en la tabla 7 muestra los resultados para la variable que mide la eficiencia del gasto. La idea básica es que la mejora de los gastos tiene la característica de los bienes públicos en el sentido de los beneficios para población en general, así como también de tiene características de inversión ya que estos esfuerzos típicamente tienen costos de ante-

mano y beneficios diferidos. Ya que algunos estados empiezan con un alto nivel de eficiencia del gasto, tienen una menor posibilidad de mejorar, así que usamos el nivel inicial de eficiencia del gasto como un control: su valor en 1998 para el primer periodo y para 2002 para el segundo periodo. El coeficiente estimado para esta variable es negativo pero no confiable en intervalos de confianza generalmente aceptados.<sup>12</sup> Nuestros resultados muestran que el índice de “checks and balances” tiene un efecto positivo y significativo (5 %) sobre la eficiencia del gasto. Un incremento en la desviación estándar de uno en los “checks and balances” con todas las variables en sus medias, incrementa la eficiencia del gasto de 16 % a 43 %, una mejora muy importante, aunque notamos una vez más el problema de que típicamente los “checks and balances” evolucionan muy lentamente en el tiempo. Como dijimos anteriormente, encontramos que la competencia electoral en la legislatura estatal tiene un efecto virtuoso, que lleva a niveles más altos de mejora en la eficiencia del gasto. Sin embargo, el efecto opuesto fue encontrado para la competencia electoral en la cámara de diputados. Ninguno de los otros coeficientes de competencia política fue confiable estadísticamente. Qué lecciones se pueden obtener acerca de los determinantes de las opciones de los gobernadores sobre la provisión de bienes públicos, privados y beneficios personales de las seis regresiones en las tablas 6 y 7. Nuestros resultados indican que los “checks and balances” tiene un impacto virtuoso sobre el comportamiento de los gobernadores; el nivel de bienes públicos se incrementa, mientras que los bienes privados y el enriquecimiento personal cae. Es importante notar que este resultado no es simplemente una correlación espuria de los “checks and balances” con los altos niveles de desarrollo ya que controlamos el PBI per cápita en todas las regresiones. La segunda conclusión es que las variables de competencia política son altamente influyentes en las decisiones de política de los gobernadores. En general las variables de competencia política tienen un efecto virtuoso, incrementando la provisión de bienes públicos y reduciendo los bienes privados y el enriquecimiento personal. Finalmente, encontramos que las variables sociales y económicas como el PBI per cápita, la educación y la concentración de la riqueza, tienen un efecto sorprendentemente escaso.<sup>13</sup> Los resultados dan un fuerte apoyo a la importancia de los determinantes políticos e institucionales de la política.

---

<sup>12</sup> Para el Segundo periodo sólo tenemos información de los gastos para 2003 y 2004. La suma de 2005 y 2006 debería fortalecer nuestros resultados ya que muchos efectos pueden entrar en juego hacia el final del periodo.

<sup>13</sup> En versiones anteriores incluimos variables para la pobreza, el Índice de Desarrollo Humano, recursos naturales, exportaciones y violencia, pero ninguna de estas variables tiene un impacto en la política.

## VII. La interacción de la competencia política y los “checks and balances”

El modelo de la sección 3 predice que la competencia política y los “checks and balances” son determinantes clave de las características del proceso de toma de decisiones, la regresión en la sección 4 provee evidencia de los signos y magnitudes de estas relaciones. Encontramos que la competencia política tiene efectos virtuosos en algunos casos y efectos predatorios en otros.<sup>14</sup> Sumado a esto, el coeficiente de la variable de “checks and balances” fue grande y estadísticamente significativo en todas las regresiones y se encontró que siempre tiene efectos virtuosos. Ahora enfocaremos la investigación en las posibles interacciones entre la competencia política y los “checks and balances”. Nuestro modelo permite la posibilidad de que los “checks and balances” funcione de manera indirecta al afectar la manera en que la competencia política impacta en las decisiones de política. Por ejemplo, el impacto de la variable competencia política puede ser más fuerte o más débil si los “checks and balances” está más desarrollada. En principio ambas dimensiones pueden reforzar cada una de las otras o trabajar en direcciones opuestas. Aquí separamos si la interacción existe y si lo hace, qué forma toma. La estrategia que perseguimos es agregar a los “checks and balances” las variables de competencia política en las regresiones anteriores. Esto es, podemos cuantificar y sacar inferencias del efecto de variación de la competencia política sobre las características de la política, como el nivel de cambio en los “checks and balances”. Esto nos permitirá determinar, por ejemplo, si el efecto de la variación de la competencia política sobre la riqueza de los políticos es más o menos restrictiva a medida que nos movemos de estados con menor “checks and balances” hacia aquellos en que es más alta. Si encontramos que el efecto de la competencia política es más fuerte (esto es, más grande en términos absolutos) en los estados más institucionalizados, entonces podemos concluir que la competencia política y los “checks and balances” se complementan. Si el efecto de la competencia política se hace más pequeño o incluso se transforma en estadísticamente igual que cero, entonces podemos concluir que ambas dimensiones son sustitutas. Volvimos a estimar cada una de las seis regresiones en las tablas 6 y 7 incluyendo la interacción multiplicativa entre el índice de “checks and balances” y cada uno de las siguientes variables de competencia política; i) competencia electoral en la legislatura estatal, ii) competencia electoral en la cámara de diputados; iii) el número de partidos en la coalición del go-

---

<sup>14</sup> Adoptamos el método gráfico de analizar términos de interacción multiplicativos propuesto por Brambor, Clark and Golder (2006). Muestra toda la información de la interacción de las variables, incluyendo la información necesaria para hacer inferencias.

bernador; iv) el margen de victoria en la última elección; v) gobernadores lame duck y vi) gobernadores en el partido del presidente.<sup>15</sup> Antes de presentar los resultados agregados es útil examinar algunos de los resultados individuales para entender la técnica investigativa. Nos concentraremos en si las variables de competencia política tienen efectos virtuosos o predatorios y si la interacción con los “checks and balances” es un sustituto o un complemento. De estas interacciones mostramos sólo un gráfico debido a limitaciones de espacio y el resto serán resumidas en la tabla 8.<sup>16</sup>

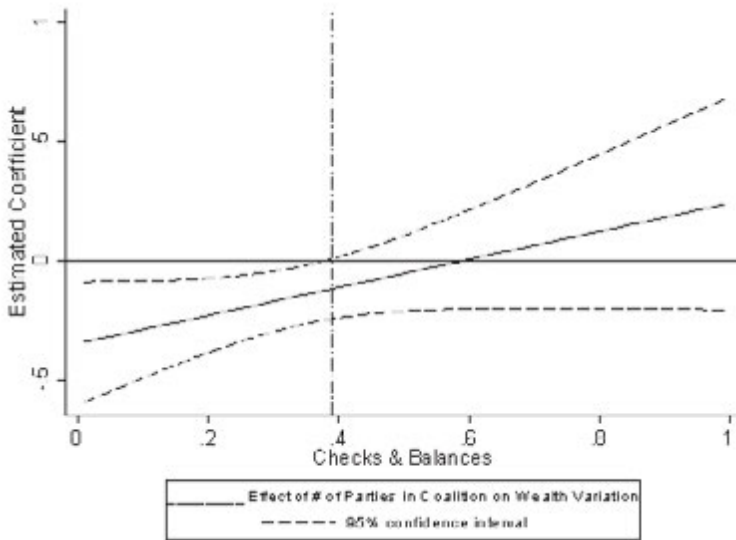
El gráfico 1 muestra el resultado de la interacción de los “checks and balances” con el número de partidos en la coalición del gobernador cuando la variable dependiente es el incremento en la riqueza de los diputados estatales. La pendiente de la línea es el coeficiente estimado de cada nivel de “checks and balances”. Las líneas cortadas con los límites superiores e inferiores del intervalo de confianza de 95 % a lo largo del rango de controles gubernamentales. Cuando este intervalo contiene el valor cero, el coeficiente estimado para el nivel de control gubernamental puede ser considerado como estadísticamente igual a cero. Nótese que para bajos niveles de controles gubernamentales el coeficiente estimado es negativo y estadísticamente confiable, por lo que más partidos políticos en la coalición tienen el efecto de reducir los incrementos en la riqueza de los diputados a lo largo del periodo político. Este es sencillamente el resultado obtenido en la sección anterior y adscribe un efecto virtuoso a este tipo de competencia política. Aquí el valor agregado del efecto interactivo es que podemos observar cómo el impacto del tamaño de coalición varía cuando los controles gubernamentales varían. Si los controles gubernamentales se incrementan el coeficiente estimado se vuelve más chico (cercano a cero). Para valores de “checks and balances” de 0.39, el coeficiente se vuelve estadísticamente igual a cero indicando que para aquellos puntos en la competencia política la variable no afecta la riqueza de los diputados. Como mostramos en la tabla 5, 16 estados en el periodo 1999-2002 y el periodo 2003-2006 están en el rango debajo del 0.39 donde el coeficiente es estadísticamente significativo. Debido a que el número de partidos en la coalición sólo afecta la variable dependiente en estados donde hay bajos “checks and balances”, la presunción es que con estas dimensiones hay sustitutos. Cuando los estados tienen “checks and balances” que funcionan adecuadamente contra el comportamiento oportunista de los políticos, la competencia política es innecesaria.

---

<sup>15</sup> Dado el tamaño de la muestra se corrió una regresión separada para cada termino multiplicativo resultando en 36 regresiones

<sup>16</sup> Los otros gráficos están disponibles a solicitud.

Gráfico 1 – Efecto del número de partidos en la coalición del gobernador en la variación de la riqueza de los políticos



Resumimos los resultados de las regresiones con términos interactivos en la tabla 8. Las seis variables dependientes son los encabezados de las columnas y las seis variables de competencia política forman las filas. Cada celda provee seis piezas de información. La primera línea muestra si la variable política se incrementa o decrece, *ceteris paribus*, la variable dependiente. También clasifica este impacto como virtuoso (V) o depredatorio (P). Nótese que esta clasificación no depende solamente del signo estimado de los coeficientes y de si la variable dependiente es un bien público, privado o para enriquecimiento personal, sino que también de la relación con la competencia política. Puede tener sentido codificar todas las variables para que incrementen la competencia política. Mientras que las primeras tres variables políticas incrementan la competencia política, lo opuesto es cierto de las últimas tres. Siendo un gobernador lame duck o haber ganado las últimas elecciones por un margen más alto, son ambas instancias de baja competitividad política desde el punto de vista del gobernador. La segunda línea en la celda establece si la interacción entre los “checks and balances” y la competencia política es un sustituto o un complemento. La tercera línea en la celda provee información sobre el rango de controles gubernamentales en los que la interacción es estadísticamente significativa. La cuarta línea nos da los intervalos de confianza usados en el análisis. Finalmente la quinta celda lista el número de estados en cada periodo (1999-2002 y 2003-2006) para los cuales el impacto de la interacción fue estadísticamente significativo.

Tabla 8 – Interacción entre las variables de competencia política y los Checks and Balances

	I	II	III	IV	V	VI
Variable de competencia política	Gasto en salud (Bien público)	Eficiencia del gasto (Bien público)	Déficit primario (Bien público)	Gasto en empleo público (Bien privado)	Variación en el gasto en empleo público (Bien privado)	Variación de la riqueza (Beneficio personal)
Competencia política en la legislatura provincial	+ (V) Complement 0.31 – 0.55 95% 10 / 11	+ (V) Substitute 0.00 – 0.38 95% 13 / 15	No impact	+ / - (P/V) <sup>17</sup> Comp. / Sub. 0.00 – 1.00 95% 27 / 27	- (V) Complement 0.04 – 0.38 95% 12 / 15	- (V) Substitute 0.00 – 0.38 95% 13 / 15
Competencia electoral en la cámara de diputados	+ (V) Complement 0.24 – 1.00 95% 17 / 17	- (P) Complement 0.24 – 0.64 95% 15 / 15	- (V) Complement 0.28 – 0.92 95% 25 / 26	- (V) Complement 0.47 – 0.76 95% 7 / 8	No impact	No impact

<sup>17</sup> En este caso la variable explicativa entra en la regresión incluyendo un término cuadrado para que su impacto cambie a medida que la variable se incrementa. A valores bajos de competencia electoral el impacto en los gastos en empleo público es positivo, por lo que tiene un impacto predatorio y complementario. En valores cercanos a la media, no tiene impacto. En valores más altos el impacto es negativo (virtuoso) y tiene una acción substituta con C&B. Las fórmulas para calcular el coeficiente estimado y los errores estándar fueron modificados para tener en cuenta el efecto cuadrático. Para las fórmulas correctas en estos casos ver <http://homepages.nyu.edu/~mrg217/interaction.html>.

Número de partidos en la coalición de gobierno	Variable's impact: Interaction with C&B: Significant range: Level of confidence: # states sig. each period:	No impact	No impact	+ (P) Complement 0.27 - 0.52 90% 10 / 10	No impact	- (V) Substitute 0.08 - 0.41 90% 14 / 13	- (V) Substitute 0.00 - 0.39 95% 16 / 15
Margen de Victoria en la última elección (Gov.)	Variable's impact: Interaction with C&B: Significant range: Level of confidence: # states sig. each period:	+ (P) Substitute 0.16 - 0.34 90% 8 / 8	No impact	No impact	- (P) Substitute 0.04 - 0.22 90% 8 / 8	No impact	No impact
Gobernador Lame duck	Variable's impact: Interaction with C&B: Significant range: Level of confidence: # states sig. each period:	- (V) Substitute 0.20 - 0.33 90% 5 / 5	No impact	No impact	- (P) Complement 0.27 - 0.43 90% 8 / 6	+ (V) Complement 0.31 - 1.00 95% 15 - 16	No impact
Gobernador en el partido del presidente	Variable's impact: Interaction with C&B: Significant range: Level of confidence: # states sig. each period:	- (V) Substitute 0.00 - 0.47 95% 18 / 18	- (V) Substitute 0.00 - 0.25 90% 10 / 10	+ (V) Complement 0.17 - 0.55 90% 18 / 15	No impact	No impact	No impact

Código: + o - indica si la variable de competencia política tiene un efecto positivo o negativo en la variable dependiente. (V) o (P) indican si el efecto es virtuoso o predatorio. La segunda línea en las celdas de resultados muestra si la interacción entre competencia política y checks and balances es substituta o complementaria. La tercera línea provee el rango de checks and balances para los cuales el coeficiente estimado es estadísticamente significativo y la quinta línea muestra cuántos estados están en ese rango para el periodo 1999-2002 / 2003 - 2006. La cuarta línea muestra el nivel de confianza usado para inferencia. Nótese que las primeras tres variables de competencia política están relacionadas positivamente a la competencia y que las últimas tres están relacionadas negativamente y esta información ya está incorporada en el etiquetamiento (V) o (P).



Hemos notado que la misma variable política puede tener tanto efectos predatorios como virtuosos a lo largo de diferentes variables dependientes. El número de partidos en la coalición de gobierno, por ejemplo, tiene un efecto virtuoso en las columnas V y VI reduciendo los bienes privados y el enriquecimiento personal, la tabla 8 muestra la incidencia de los resultados junto con las dos dimensiones depredadora/virtuosa y sustituto/complemento. Muestra que en 14 de los 20 casos donde se encontró un impacto, la competencia política tiene un efecto virtuoso. Sin embargo han habido cinco casos en los cuales más competencia implicó una reducción en los bienes públicos o más bienes privados/ganancia personal. La naturaleza de las interacciones fue también no homogénea, con 10 casos donde los “checks and balances” reforzaron el impacto de la competencia política (complemento) y nueve donde éste mitigó el impacto (sustituto). El impacto variable de las variables de competencia electoral y la diferente naturaleza de la interacción con los “checks and balances” puede parecer perturbador para algunos lectores que prefieren un resultado único y que abarque todo, adscribiendo el mismo impacto e interacción a lo largo de las variables dependientes como encontramos en los “checks and balances”. Sin embargo nuestros resultados de la competencia política simplemente reflejan el hecho de que diferentes variables miden diferentes aspectos de la competencia política. La competencia política abarca diferentes atributos que están presentes en diferentes grados en cada una de las variables que usamos. Algunos de los atributos capturan temas relacionados con el horizonte temporal del gobernador, así como aquellos predominantes en la variable “lame duck” y el margen de victoria de las últimas elecciones. Otros atributos capturan temas relacionados con la competencia y la existencia de mayor o menor número de jugadores de veto, como las variables de competencia electoral. Otro atributo más que puede permear la variable de competencia política involucra los costos de transacción en los intercambios políticos, en las variables que miden el número de partidos en la coalición del gobernador. Cada uno de esos atributos permea en un mayor o menor grado cada una de las variables de competencia política, por lo que niveles más altos de competencia política pueden tener diferentes efectos sobre la variable dependiente dependiendo de qué variable está involucrada. Para ver esto, compárese el impacto esperado de la variable “lame duck” y la variable que mide el margen de victoria en la última elección. Tanto el gobernador “lame duck” como el que ha ganado en la elección anterior por un margen importante están en una posición de reducida competencia política, ya que el primero no se puede presentar para reelección y el segundo supuestamente tiene una ventaja importante para ganar la próxima elección. Sin embargo el impacto de esta competencia reducida puede razonablemente trabajar en diferentes direcciones. Mientras que el gobernador

“lame duck” tiene un horizonte temporal corto y menos incentivo electoral para buscar buenas políticas el otro tiene un horizonte temporal más largo y puede encontrar en su interés buscar buenas políticas. La variable de margen de victoria se encontró que tiene un efecto virtuoso en dos instancias y la variable de “lame duck” tiene un efecto predatorio en dos casos y un efecto virtuoso en uno.<sup>18</sup> El hecho de que diferentes variables de competencia política pueden tener diferentes efectos e interacciones simplemente refleja la variedad de incentivos contenidos en diferentes variables. Si, sin embargo, uno tuviera que clasificar cada una de las variables de competencia política como virtuosa o predatoria, entonces la conclusión será que la competencia política es abrumadoramente virtuosa, ya que cinco de las seis variables han tenido impactos predominantemente virtuosos en las variables de políticas públicas.<sup>19</sup> Sólo el margen de victoria en la última elección implica que más competencia lleva a prácticas públicas predatorias. En todos los otros casos la competencia política es mas a menudo que no, virtuosa.

### VIII. Conclusiones

Hemos modelado y testeado los determinantes de las políticas públicas en los niveles estatales en Brasil, en particular la decisión por parte de los gobernadores de buscar bienes públicos, privados o para su enriquecimiento personal. Nuestros hallazgos promedios son que los «checks and balances» y la competencia política son importantes determinantes de las decisiones de política de los gobernadores. Nuestros resultados empíricos muestran que unos “checks and balances” mejor desarrollados tiene un impacto fuerte sobre las decisiones de los gobernadores de incrementar los bienes públicos y restringir la provisión de los bienes privados, y en la búsqueda de beneficios personales. Los resultados de la competencia electoral no son tan claros, ya que las diferentes variables usadas para medir la competencia política capturan diferentes atributos de los incentivos enfrentados por los gobernadores. Sin embargo, la evidencia apunta a la predominancia abrumadora del impacto virtuoso de la competencia política en la decisión de

---

<sup>18</sup> Nótese que en la tabla 8 la clasificación de virtuoso o predatorio considera el efecto de un incremento en la competencia política. Aquí nos referimos a los efectos de un incremento en el margen de victoria y a ser un “lame duck” versus el primer periodo de gobernador, esto es, en ausencia de competición por lo que las clasificaciones están dadas vueltas.

<sup>19</sup> Esta clasificación simplemente considera la frecuencia del efecto en la variable de competición política (virtuosa o predatoria) en las seis variables dependientes.

política. Sumando los efectos directos de los “checks and balances” y competencia política, analizamos si existió una interacción de estos factores impactando las decisiones de los gobernadores. Analizamos si los impactos de la competencia política sobre las características de las políticas en el estado son afectados por el nivel de “checks and balances”. Aquí la evidencia fue dividida en aproximadamente igual número de instancias en que los “checks and balances” aumentaron o mitigaron el efecto de la competencia política. Dado que se encontró que la competencia política tiene un efecto abrumadoramente virtuoso, esto significa que son deseables más altos niveles de “checks and balances”, ya que esto o amplificará aquellos efectos, cuando la interacción es complementaria, o actuará como un reemplazo cuando la interacción es un sustituto.



## Bibliografía

- ADSERÁ, Alicia; BOIX, Carles and PAGE, Mark. (2003). “Are you being served? Political accountability and quality of government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19 (2): 445-490.
- ALESINA, Alberto; BAQIR, Reza and William EASTERLY (1998). “Redistributive Public Employment.” *NBER Working Paper Series* N° 6746.
- ALESINA, Alberto, and ROUBINI, Nouriel (1999). *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ALESINA, Alberto; BAQIR, Reza & EASTERLY, William (1999) “Public goods and ethnic divisions.” *The Quarterly Journal of Economics*, 114:1243-1284.
- ALSTON, Lee and Bernardo MUELLER. (2006). “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil” *The Journal of Law Economics and Organization*. 22(1) Spring.
- ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo and PEREIRA, Carlos. (2005). “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil” *Inter-American Development Bank*.
- ALT, James and LASSEN, David D. (2003) “The Political Economy of Institutions and Corruption in American States” *Journal of Theoretical Politics*. 15: 341-365
- . (2008) “Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments.” *Economics & Politics*, 20 (1): 33-61.
- BESLEY, Timothy; PERSSON, T. and STURM, D. (2005). “Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States.” *London School of Economics*, working paper.
- BESLEY, Timothy and PRAT, Andrea (2006). “Handcuffs for the Grabbing Hand? The Role of the Media in Political Accountability” *American Economic Review* 96(3): 720-36.
- BRUNETTI, Aymo and WEBER, Beatrice (2003). “A Free Press is Bad News for Corruption.” *Journal of Public Economics* 87: 1801-24

- BRAMBOR, T.; CLARK, W. R. and GOLDER, M. (2006). "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses", *Political Analysis*, 14: 63-82.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alasdair; SILVERSON, R. M. and MORROW, James D. (2003). *The Logic of Political Survival*, Cambridge, MASS: MIT Press.
- CALVO, E. and MURILLO, M. V. (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, 48 (4), October: 742-757.
- CORREA, P.; MELO, M. A.; MUELLER, B. and PEREIRA, C. (2006). *Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*. 1<sup>st</sup> ed. Washington: The World Bank Publications, 2006. v. 1000, 77 p.
- CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. (2006). *Relatório Anual das Atividades da Corregedoria Nacional de Justiça – Ano Base 2006*. Brasília.
- DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; NENOVA, Tatiana and SHLEIFER, Andrei, "Who Owns the Media?" (2001). *Harvard Institute of Economic Research Paper* N° 1919.
- . (2003) Who owns the media?, *Journal of Law and Economics*, 46 (2): 341-82.
- DE FIGUEIREDO, Rui J. P.; WEINGAST, B., and JACOBI, T. (2006) "The new separation of powers approach to American politics", in WEINGAST, B. and D. WITTMAN eds. *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford and New York, 199-221.
- DENZAU, A. T. and M. C. MUNGER. (1986). "Legislators and Interest Groups: how Unorganized Interests get Represented." *American Political Science Review* 80(1): 89-106.
- FERREIRA JÚNIOR, S. (2006). *As Finanças Públicas nos Estados Brasileiros: Uma Avaliação da Execução Orçamentária no Período de 1995-2004*, Tese de doutoramento, Universidade de Viçosa.
- IBGE. (2004). *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública*. Rio de Janeiro, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.
- KEEFER, Phillip and VLAICU, Razvian (2007) "Democracy, credibility and clientelism", *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- . (2005) Democratization and clientelism: why are young democracies badly governed? World Bank, *Policy Research working paper series n° WPS 3594*.
- MAGALONI, Beatriz; DIAZ-CAYEROS, Alberto and Federico ESTÉVEZ. (2002). "The Erosion of Party Hegemony, Clientelism, and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pronosol) in Mexico." *Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (2004). *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça.
- . (2006). *II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça.
- PEREIRA, Carlos and MUELLER, Bernardo. (2004). "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process". *Comparative Political Studies*, 37(7):781-815.
- PERSSON, Torsten; ROLAND, Gerard. & TABELLINI, Guido. (1997), "The separation of powers and political accountability". *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1163-1202.

- PERSSON, Torsten and TABELLINI, Guido (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- REMMER, Karen (2007) "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003", *The Journal of Politics*, 69, (2) (May).
- ROBINSON, James and TORVIK, Ragnar (2005) "White elephants", *Journal of Public Economics*, 89, (2-3), February: 197-210
- RODRIGUES, F. (2006). *Políticos do Brasil: Uma Investigação sobre o Patrimônio Declarado e a Ascensão Daqueles que Exercem o Poder*, Rio de Janeiro, Editora Publifolha, 424 páginas.
- SADEK, Maria. T. e LIMA, F. D. (2006). *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Brasília: MJ.
- SAMUELS, David (2002). "Pork-Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil", *The Journal of Politics*, 64(3): 845-863.
- SANTOS, S. S. e CAPPARELLI. (2005). "Coronelismo, Radiodifusão e Voto: a Nova Face de um Velho Conceito" in Valério BRITTO; Cesar BOLANO (Org.). *Rede Globo: 40 Anos de Poder e Hegemonia*. 1 ed. São Paulo: Paulus, v. 1, p. 71-101.
- SANTOS, Wanderley G. (coordenador) *Almanaque de Dados Eleitorais* (Laboratório de Estudos Experimentais) <http://www.ucam.edu.br/leex/> (accessed in Jan. 2007).
- STOKES, Susan. (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* (99): 315-325.
- TREISMAN, Daniel (2007). "What have we learned about corruption from ten years of cross-national political research?" *Annual Review of Political Science*, 10.