

Sobre la reelección

Pablo Querubín B¹.

Mucho antes de que llegue el día de la elección presidencial, las elecciones se convierten en el más importante, e incluso el único, asunto ocupando las mentes de los hombres.

El presidente...ya no gobierna en el interés del Estado, sino en el de su propia reelección. Él se postra ante las mayorías, y frecuentemente, en vez de resistirse a sus pasiones como el deber lo requiere, se apresura a anticipar sus caprichos.

*Alexis de Tocqueville, Democracy in America, 1848
(Citado en Drazen (2000))²*

El debate político en Colombia en los últimos días ha girado en torno al proyecto de reelección presidencial que se debatirá en el Congreso en las próximas semanas. Los argumentos a favor y en contra están relacionados con las implicaciones políticas de dicha propuesta pero poco se ha dicho sobre las implicaciones económicas que podría tener la reelección presidencial.

La literatura de la Nueva Economía Política³ aporta algunos elementos interesantes con respecto a las implicaciones que puede tener la reelección sobre la economía y, en particular, sobre la elección de la política económica. Sin pretender cubrir toda la literatura, ni los diferentes planteamientos sobre los efectos económicos de la reelección, quisiera aprovechar esta nota para discutir algunos resultados teóricos que permiten abordar los pros y contras de la reelección.

Argumentos a favor

La relación entre los ciudadanos y un gobernante es una típica relación en la cual se presenta una “asimetría de información”. Es decir, hay una parte más informada que otra. Los economistas han estudiado por años dichas relaciones, frecuentemente conocidas como relaciones de agente-principal. Ejemplos de este tipo de relaciones abundan en la vida diaria. Al acudir al médico, el paciente (principal) está menos informado que el doctor (su agente). Al acudir al mecánico, el dueño del automóvil está

¹ Profesor, Universidad de los Andes. Agradezco los comentarios de Leopoldo Fergusson.

² Traducción del autor.

³ La Nueva Economía Política se caracteriza por aproximarse a la relación entre economía y política con las herramientas de la economía moderna (formalización matemática). En este sentido, la Nueva Economía Política no es “nueva” por abordar la relación entre política y economía (esto lo hicieron los primeros economistas) sino por los instrumentos y la metodología que utiliza para tal fin.

menos informado que el mecánico. Al acudir al banco, quien pide plata prestada conoce mucho más sobre sí mismo que lo que el banco puede averiguar con un estudio de crédito. El punto crucial de las relaciones de agente-principal es que potencialmente, pueden conducir a resultados desastrosos. El médico se preocupa por la salud de su paciente menos que el paciente mismo, por lo que puede ser en ocasiones más descuidado que lo que el principal querría. El mecánico conoce la ignorancia de su cliente, por lo que puede intentar cobrarle por daños inexistentes. El banco desconoce la confiabilidad crediticia de su cliente, por lo que puede negarse a concederle un crédito. Evidentemente, estos problemas pueden llevar a resultados socialmente “ineficientes”—un exceso de muertes de pacientes, unas rentas excesivas para los mecánicos, un racionamiento de crédito en la economía. Y en la raíz de estos problemas se encuentra una falla de incentivos: el principal quisiera que su agente tuviera los incentivos correctos y obrara de la manera más conveniente para él. Pero esto no es sencillo. En el caso del médico puede haber lugar a demandas por negligencias, y en el caso del banco pueden existir leyes que le permitan a las entidades financieras apropiarse de los bienes de sus deudores en caso de no pago, pero no siempre es fácil diseñar sistemas de incentivos que solucionen estos problemas.

Este tipo de problema se presenta en la arena política. Y por ser la arena política una en la que, por definición, el “poder” es la característica principal de las relaciones, el asunto de crear los incentivos apropiados puede ser complicado. Los ciudadanos (principal) querrían que el gobernante que eligieron (agente) siempre adoptara políticas que los beneficiaran. Sin embargo, los gobernantes pueden aprovecharse del poder delegado en ellos para apropiarse de recursos que los beneficien a ellos, a costa del bienestar de todos los ciudadanos. Tal y como señalan Persson y Tabellini (2000), la manera como se ha estudiado dicho “conflicto” se puede caracterizar por medio del enfoque adoptado por dos escuelas de pensamiento. Los trabajos de Buchanan y de toda la escuela del *public choice* entienden al gobernante como un actor cuyo único objetivo es maximizar los recursos de los cuales puede apropiarse para su propio beneficio (como un *Leviatán*). La escuela de Chicago (caracterizada por los trabajos de Wittman) argumenta en cambio que las elecciones alinean los incentivos de los ciudadanos y los políticos, pues éstos últimos, para maximizar su probabilidad de ser reelegidos, deberán adoptar las políticas que maximizan el bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, es importante identificar qué determina las “preferencias” de los gobernantes, es decir, cuáles son los elementos que le generan utilidad o beneficio a un gobernante por el hecho de estar en el poder. Esto determina en gran medida el tipo de políticas que adopte. Un ejemplo de Persson y Tabellini (2000) nos permitirá discutir algunos elementos en esta dirección:

En la literatura tradicionalmente se argumenta que los gobernantes disfrutan de unas “rentas de ego” por el sólo hecho de estar en el poder. Es decir, estar en el poder *per se* le genera utilidad a los gobernantes más allá de las políticas que estos adopten. En segunda medida, los gobernantes pueden disfrutar de un mayor bienestar en la medida en la que estar en el poder les permita apropiarse de recursos públicos para su propio bienestar. Es importante señalar que estos recursos públicos de los cuales se “apropia” el gobernante no son necesariamente recursos que este se roba sino pueden entenderse también como todos los beneficios que, estando en el poder, goza un político por tener el poder de asignar puestos, favorecer a empresas de su familia, entre otros. Así pues, el bienestar de un gobernante viene determinado tanto por las “rentas de ego” que le

genera el poder *per se*, como por las rentas de las cuales se apropia para su propio beneficio.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, el óptimo sería que los gobernantes no se apropiaran de ningún tipo de rentas para su propio beneficio de tal forma que el total de los recursos públicos fueran destinados a políticas que beneficiaran a toda la sociedad. ¿En qué medida acerca la reelección las políticas adoptadas por los gobernantes a aquellas políticas que resultan beneficiosas para toda la sociedad? Imaginemos que no hay reelección y que un gobernante que ya está en el poder debe decidir el nivel de rentas del cuál apropiarse para su propio beneficio. Dado que el gobernante ya está en el poder, está obteniendo un beneficio por las “rentas de ego”. Para maximizar su “utilidad”, al gobernante le conviene apropiarse de la mayor cantidad de rentas posible para su propio beneficio, pues dicho comportamiento no le acarreará ningún tipo de costo político. Los ciudadanos, desde luego, rechazarán dicho comportamiento por parte del gobernante pero dado que ya está en el poder, no existen mecanismos que permitan “castigar” al gobernante⁴. Los ciudadanos deberán resignarse a que termine el periodo del gobernante y deberán elegir en las elecciones siguientes a un nuevo gobernante que en su concepto, implementará políticas que los favorezcan⁵.

Imaginemos ahora una sociedad en la cual hay reelección. Ahora el gobernante que ya está en el poder debe enfrentarse a un dilema: puede apropiarse de la mayor cantidad de recursos posible para su propio beneficio, en cuyo caso deberá renunciar a la posibilidad de ser reelegido y no podrá gozar de las “rentas de ego” por estar en el poder en los periodos siguientes (los ciudadanos castigarán al gobernante por adoptar políticas que los perjudicaron). Alternativamente, el gobernante puede apropiarse de un nivel bajo de rentas para su propio beneficio e implementar políticas que favorezcan a toda la sociedad. En este caso, logrará ser reelegido y podrá gozar de las “rentas de ego” por estar en el poder en el futuro. De esta manera, ante la posibilidad de no ser reelegido y renunciar al beneficio que le genera estar en el poder *per se* el gobernante tendrá los incentivos para apropiarse de una menor cantidad de rentas y destinar una mayor parte de los recursos públicos a políticas que beneficien a toda la sociedad.

Este ejemplo sugiere que la reelección puede acercar a la sociedad hacia la adopción de políticas que beneficien a todos los ciudadanos. Ante la posibilidad de ser reelegidos, los gobernantes tendrán el incentivo para apropiarse de un nivel de rentas menor lo cual beneficia a toda la sociedad⁶. En ausencia de reelección los gobernantes que acceden al

⁴ Estamos suponiendo desde luego, que los ciudadanos no podrían derrocar a un gobernante que se apropiara de un nivel elevado de rentas por medio de insurrecciones populares. Suponemos también que un gobernante que esté en el poder y se apropie de un elevado nivel de rentas no podrá ser destituido tampoco por ningún ente público.

⁵ Es importante resaltar que las rentas de las cuales se apropia un gobernante para su propio beneficio no son siempre visibles para los ciudadanos. Sin embargo, una provisión de bienes públicos o un nivel de gasto estatal que no coincida con los recursos disponibles para el gobierno, puede ser percibida por los ciudadanos como una política a través de la cual el gobernante se está apropiando de recursos para su beneficio.

⁶ Un elemento interesante que discuten Persson y Tabellini (2000) es que la reelección no conlleva necesariamente a que el nivel de rentas del cual se apropian los gobernantes sea cero. El gobernante debe comparar la utilidad que le genera apropiarse de un alto nivel de rentas durante su mandato y no ser reelegido, con la utilidad que le genera apropiarse de pocas rentas hoy, pero poder disfrutar de las “rentas de ego” una vez en el poder. En este sentido, es posible que las sociedades deban de todas formas “ceder” a los gobernantes un nivel de rentas para su propio beneficio que lo hagan preferir adoptar buenas políticas y ser reelegido a apropiarse de un alto nivel de rentas y renunciar a la reelección. Esto muestra

poder, no tienen incentivos para adoptar una buena política en la medida que, sin importar qué política implementen, no van a poder continuar en el poder una vez su mandato termine.

Este ejemplo sugiere que la reelección puede conducir a menores niveles de corrupción (menores niveles de apropiación de rentas por parte de los gobernantes), lo cual permite utilizar los recursos públicos en políticas que beneficien a toda la sociedad. En términos generales, este tipo de trabajos sugieren que la reelección ofrece incentivos a los gobernantes para adoptar políticas que beneficien a toda la población de tal forma que al hacerlo, maximicen su probabilidad de ser reelegidos. En ausencia de reelección, no existen incentivos políticos o electorales que conlleven al gobernante a elegir la mejor política posible.

Es importante aclarar sin embargo, que muchos de los incentivos que ofrece la reelección (y que acabamos de discutir) operan también en ausencia de la reelección. En la literatura se argumenta tradicionalmente que los gobernantes, aún si no pueden ser reelegidos, tienen incentivos a implementar políticas que beneficien a toda la sociedad en la medida en la que esto maximice la probabilidad de que el partido o movimiento al que pertenecen continúe en el poder. Un gobernante que se apropia de un elevado nivel de rentas corre el riesgo de que en las elecciones siguientes, los electores castiguen en las urnas al partido al que él pertenece y elijan a un político con preferencias muy diferentes a las suyas. Aún así, es factible que la reelección provea incentivos más fuertes en esta dirección.

Otro argumento a favor de la reelección proviene de las teorías políticas de la política fiscal. Alesina y Perotti (1994) discuten algunos elementos políticos que inciden en la determinación de la política fiscal y a partir de los cuales pueden discutirse los efectos de la reelección sobre la política económica.

Un resultado que se desprende de la consideración de restricciones políticas en la elección de la política económica es el hecho de que, en ausencia de reelección, los gobernantes no internalizan la restricción presupuestal intertemporal de la sociedad. Un gobernante que sabe que al cabo de cuatro años será sustituido en el poder tiene incentivos a elegir una política que maximice el bienestar de la sociedad en el corto plazo (durante su periodo de gobierno) pero que no necesariamente maximice el bienestar de la sociedad en el futuro.

En esta dirección hay diversos ejemplos. Por un lado, como señalan Alesina y Tabellini (1990) los gobernantes, ante la posibilidad de ser sustituidos al final de su periodo por un gobernante que tenga preferencias diferentes a las suyas, tendrán el incentivo a emitir una gran cantidad de deuda durante su gobierno de tal forma que puedan gastar en aquellos rubros que consideran prioritarios y puedan al mismo tiempo “atarle las manos” a futuros gobernantes que destinarían los recursos a rubros diferentes.

En segunda medida, pueden surgir conflictos “intergeneracionales” en la medida en que los gobernantes adopten políticas que beneficien a los ciudadanos durante su gobierno, pero cuyos costos deban ser asumidos por gobernantes o generaciones futuras. Un

cómo la ingenuidad y el moralismo político pueden generar reacciones contraproducentes. Tal parece ser el caso de la eliminación de los auxilios parlamentarios en Colombia (Echeverry, Fergusson, Querubín, 2004).

ejemplo de esto es la emisión de deuda o la ampliación del déficit fiscal por gobernantes que aumentan el gasto durante su gobierno, sabiendo que el ajuste fiscal o el costo de dichas políticas deberá ser asumido por gobiernos futuros. Otro ejemplo clásico en Colombia ha sido la concesión de beneficios pensionales insostenibles a diversos grupos de la población, por parte de gobernantes que los utilizan para ganar popularidad o gobernabilidad a sabiendas de que dichos beneficios deberán ser asumidos o pagados por gobiernos posteriores.

Finalmente, hay una amplia literatura que discute las razones por las cuales ciertas políticas de estabilización macroeconómica, como un ajuste fiscal o un proceso de desinflación, suelen ser postergadas a pesar de ser deseables en el largo plazo. Los argumentos apuntan a aspectos como la impopularidad de dichas políticas en el corto plazo o los costos que generan para ciertos grupos de la sociedad que se resisten a adoptarlas (Alesina y Drazen, 1991). En ausencia de reelección, es factible que la implementación de dichas políticas sea postergada por gobernantes que prefieren “resistir” todo el tiempo posible de tal forma que su adopción le corresponda al gobierno siguiente.

¿De qué manera incide la reelección en todos estos fenómenos políticos que pueden conllevar a la adopción de políticas fiscales indeseadas? En ausencia de reelección, los gobernantes sólo tienen en cuenta la restricción de la sociedad desde el momento t en que suben al poder hasta el momento $t+4$ en que termina su mandato. La reelección abre la posibilidad de que los gobernantes, al ser reelegidos, amplíen el horizonte bajo el cual toman sus decisiones de política de tal forma que ahora consideren la “restricción presupuestal intertemporal” de la sociedad desde t hasta $t+8$ por ejemplo. Los gobernantes, al internalizar la restricción intertemporal, tendrán menos incentivos a adoptar políticas corto-placistas que vayan en contra del bienestar de largo plazo. Si bien es cierto que la reelección no amplía el horizonte de política desde t hasta “infinito”⁷, es posible que conduzca a la elección de mejores políticas al ampliar el horizonte bajo el cual se toman las decisiones.

Argumentos en contra

Curiosamente, la literatura que discute los posibles efectos nocivos de la reelección sobre la política económica sugiere argumentos muy similares a los argumentos a favor de la reelección.

La literatura de los “Ciclos de Negocios Políticos” dentro de la cual sobresale el trabajo pionero de Nordhaus (1975) fue una de las primeras en explorar la manera en la cual las elecciones, y en particular la reelección, inciden sobre la elección de la política económica.

La literatura de Ciclos de Negocios Políticos parte de dos premisas:

1. El desempeño reciente de la economía antes de las elecciones influye de manera significativa en las decisiones de los electores.

⁷ Si la reelección es limitada, en el sentido de que exista un máximo número de veces que un gobernante puede ser reelegido, es factible que a medida que se termine el periodo máximo que puede estar un gobernante en el poder se presenten los fenómenos señalados anteriormente

2. Los gobernantes tratan de aprovecharse de este fenómeno.

La evidencia empírica internacional arroja evidencia a favor de estas dos premisas. Sin embargo, los mecanismos o instrumentos de política a través de los cuales los gobernantes tratan de manipular la economía antes de las elecciones son todavía un tema de amplio debate.

Esta literatura sugiere que los gobernantes se verán tentados antes de las elecciones a adoptar políticas económicas que son populares electoralmente (en el corto plazo), pero que pueden tener efectos nocivos para la economía en el largo plazo. Los primeros trabajos en esta dirección apuntaban hacia la política monetaria como mecanismo mediante el cual los gobernantes se veían tentados a generar sorpresas inflacionarias en el año anterior a las elecciones (aumentando por ejemplo la oferta monetaria) de tal forma que se estimulara la economía y disminuyera el desempleo, pero las (indeseables) consecuencias inflacionarias de dicha política sólo serían evidentes después de las elecciones. Los votantes premiarían el auge económico pre-electoral generado por el gobernante (que puede ser señal de competencia en asuntos económicos) ignorando que una vez transcurra la elección, la inflación aumentará trayendo consecuencias negativas para toda la población.

Drazen (2000) ha criticado los trabajos que apuntan hacia la política monetaria como mecanismo a través del cual los gobernantes manipulan la economía antes de las elecciones. Por un lado, Drazen señala que en muchos países la política monetaria se encuentra actualmente en manos de Bancos Centrales Independientes y no en manos del ejecutivo o de un presidente que pueda manipularla con fines electorales. En segunda medida, Drazen critica a dichos trabajos porque suponen un comportamiento “irracional” de los agentes que se dejarían “engañar” cada cuatro años.

Sin embargo, la evidencia empírica y teórica sí apunta hacia la existencia de manipulación preelectoral de la política fiscal (que está bajo el control del ejecutivo). La evidencia de muchos países sugiere que los gobernantes, antes de las elecciones, se ven tentados a aumentar el gasto público, a decretar recortes tributarios, a aumentar los pagos por concepto de seguridad social y a focalizar recursos hacia grupos “pendulares” o decisivos para el resultado electoral. En esta medida, los gobernantes, en busca de ser reelegidos, adoptarán políticas fiscales expansivas antes de las elecciones que traerán beneficios electorales pero a costa de un deterioro importante en las finanzas públicas.

En un trabajo reciente, Eslava y Drazen (2003) exploran la existencia de ciclos políticos fiscales a nivel local en Colombia. Para los autores, es importante conciliar el hecho de que los políticos se ven tentados a aumentar el gasto público antes de las elecciones (con sus respectivos efectos sobre las finanzas públicas) con el hecho de que los votantes son “fiscalmente conservadores” y penalizan a gobernantes que implementan políticas que deterioran las finanzas municipales. En este sentido es de esperar una recomposición del gasto antes de las elecciones, de tal forma que los gobernantes incrementen el gasto en algunos rubros visibles y populares electoralmente, pero deban recortar otros gastos para evitar un deterioro en las finanzas públicas que sea castigado en las urnas. Los resultados del trabajo, consistentes con la evidencia anecdótica, sugieren que, controlando por diversos factores, en Colombia se observa un incremento en gastos de inversión e infraestructura, como carreteras y vivienda, así como en los

salarios de los empleados permanentes en el año anterior a las elecciones, al tiempo que algunos gastos generales disminuyen para evitar un deterioro de las finanzas.

Finalmente, un trabajo de Rodrik y Mukand (2002) aporta otros elementos interesantes en esta dirección. Los autores exploran los motivos por los cuales muchos países latinoamericanos han decidido adoptar las políticas recomendadas por el “Consenso de Washington” a pesar de que dichas políticas han arrojado resultados desalentadores en términos de crecimiento económico. Según Rodrik y Mukand (2002), la política económica debe ser específica a las condiciones y características particulares de cada país, lo cual sólo se logra tras un proceso de experimentación que conduzca a encontrar aquellas políticas que se adaptan a las condiciones locales y conducen a un mayor desarrollo. Sin embargo, la experimentación puede tener consecuencias electorales indeseadas en la medida en la que no se logren rápidamente los resultados deseados, y aquellos gobernantes “experimentadores” sean percibidos como deshonestos por parte de los votantes. Con el objetivo de ser reelegidos, los gobernantes tienen la opción de “imitar ineficientemente” las políticas recomendadas por otros países, que si bien no se ajustan a las características del país y no conducen a un mayor crecimiento, tienen la virtud de ser percibidas como políticas “honestas” que son recompensadas en las urnas. Así pues, los autores sugieren que la “adopción ineficiente” del Consenso de Washington en muchos países puede ser el resultado de gobernantes que, con el objetivo de ser reelegidos, lo adoptan para parecer honestos, así dicho “consenso” pueda no ser adecuado para el país.

Lo malo de lo bueno

Los argumentos señalados anteriormente sugieren entonces una aparente contradicción: la reelección es buena porque conduce a la adopción de políticas que le gustan a los votantes. Sin embargo, la reelección puede ser mala *precisamente* porque conduce a la elección de políticas que les gustan a los votantes. La discusión entonces, debe girar en torno a si las políticas que le gustan a los votantes, que los gobernantes se verán tentados a adoptar para lograr la reelección, son políticas que favorecen a la sociedad en el largo plazo, o por el contrario, políticas que generan una gran “rentabilidad electoral” en el corto plazo, pero conducen a un deterioro de las variables económicas en el futuro. La reelección puede ofrecer incentivos para que los políticos tomen mejores decisiones de política en el largo plazo, pero también puede prestarse para que la política económica se convierta en un poderoso instrumento de “campaña electoral” que genere efectos nocivos para la economía. La discusión está abierta.

Referencias:

Alesina A., Tabellini, G. (1990). “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”. *The Review of Economic Studies*. 57 (3): 403-414.

Alesina, A. y R. Perotti (1994), “The Political Economy of Budget Deficits,” NBER Working Paper No. 4637.

Alesina, A. y A. Drazen (1991). “Why are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, 81 (5): 1170-88.

Alesina, A. y G. Tabellini (1990). "A positive theory of Fiscal Deficits and Government Debt". *Review of Economic Studies*. 57, 403-414.

Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. New Jersey: Princeton.

Drazen, A. y M. Eslava (2003). "The Political Business Cycle in Colombia on the National and Regional Level". Departamento Nacional de Planeación. *Archivos de Economía*. 215.

Echeverry, J. C., Fergusson, L. y P. Querubín (2004), "La batalla política por el presupuesto: inflexibilidades o supervivencia fiscal," Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-01.

Mukand, S. y D. Rodrik (2002) "In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance", NBER Working Paper No. w9134

Nordhaus (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42, 169-90

Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000). *Political Economics*. Cambridge: MIT press.