

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA

Fabiano Santos

Graduate Institute of Research of Rio de Janeiro (IUPERJ)

Cristiane Batista

Federal University of the State of Rio de Janeiro (UNIRIO)

Resumen: El objetivo del trabajo es analizar los determinantes de las políticas públicas de naturaleza social en los estados brasileños. Más específicamente, se trata de examinar el gasto público en las áreas de salud y educación y explorar las posibles causas de la variación eventualmente observada. La motivación teórica de esta propuesta adviene de una línea de investigación en la literatura que afirma que a nivel estatal el ejecutivo es una fuerza sin contraposición dentro del sistema político y que, además, la lógica de producción de políticas públicas estaría, sobre todo, vinculada a los objetivos individuales del gobernador. Entretanto, según nuestros resultados fueron descartadas las hipótesis nulas de la inexistencia de un efecto positivo de la ideología del gobernador sobre el nivel del gasto social y de la ausencia de impacto negativo del número de comisiones, aún en gobiernos controlados por la izquierda, en este mismo nivel de gasto.

INTRODUCCIÓN

La combinación de un sistema presidencialista de gobierno con una organización federal del estado nacional no es muy común entre las democracias contemporáneas. En Brasil, además, esta combinación es acompañada de una variedad significativa en lo que concierne a los sistemas partidarios de cada estado y región. Tenemos, entonces, en nuestro país, no sólo la reproducción del presidencialismo a nivel estatal, lo que presenta de inmediato el problema de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en este nivel de gobierno, sino también una diversidad de experiencias en cuanto a la evolución del sistema partidario. Los principales efectos de la conjugación de estos trazos de nuestra democracia son la configuración de un cuadro institucional de gran complejidad y un enorme desafío para los analistas.

El objetivo del trabajo es analizar una de las facetas de esta complejidad: los determinantes de las políticas públicas de naturaleza social

This article was originally prepared for delivery at the 2007 Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, Canada, September 5–8, 2007.

Latin American Research Review, Vol. 45, No. 3. © 2010 by the Latin American Studies Association.

en los estados brasileños. Más específicamente, se trata de examinar el gasto público en las áreas de salud y educación y explorar las posibles causas de la variación eventualmente observada. La primera motivación teórica de nuestro análisis adviene de la oportunidad de testar los fundamentos de la argumentación neoinstitucionalista clásica de modo comparativo y en contextos subnacionales. Entendemos como argumentación clásica neoinstitucionalista aquella que entiende los fenómenos políticos, en nuestro caso las decisiones de gasto público en el área social, como el resultado de las preferencias y de las instituciones. Se entiende como preferencias al posicionamiento de los actores en un espacio continuo, unidimensional. En una de las extremidades, a la izquierda, se encuentran los actores que prefieren gastar más y, en la otra extremidad, a la derecha, se encuentran los actores que prefieren gastar menos en el área social. Las instituciones son entendidas, a su vez, como las reglas que organizan el proceso decisorio y distribuyen derechos y recursos a los participantes de este proceso.

Una segunda motivación teórica se focaliza en el caso brasileño, sobre todo, en la discusión alrededor de la naturaleza de la política estatal en Brasil. Importante línea de investigación en la literatura que afirma que a nivel estatal el ejecutivo es una fuerza sin contraposición dentro del sistema político y que, además, la lógica de producción de políticas públicas estaría vinculada, principalmente, a los objetivos individuales del gobernador, lo que significa, ciertamente, mantener el control sobre la maquina política del estado.

Nuestro argumento, que parte de la tradición neoinstitucionalista, camina en otra dirección, esto es la demostración de la importancia de los factores ligados a las inclinaciones ideológicas del jefe del ejecutivo estatal, así como los factores institucionales vinculados a la capacidad decisoria del legislativo en este nivel de gobierno como parámetros fundamentales para el entendimiento del proceso decisorio en la federación brasileña.

Este artículo se organiza de la siguiente forma: en la próxima sección, comentamos algunos trabajos que analizaron, de manera abarcadora, el proceso político en el contexto subnacional. Presentamos la hipótesis de ultrapresidencialismo estatal de Fernando Abrucio y anticipamos algunas dudas sobre la validez del argumento subyacente a la hipótesis; en la tercera sección, exponemos brevemente nuestro argumento sobre la dinámica política estatal en Brasil, destacando los factores ideológicos e institucionales, más específicamente, ligados a la complejidad organizacional de los poderes legislativos en este nivel de gobierno; en la cuarta sección, promovemos el análisis de las hipótesis derivadas de nuestro argumento, aplicadas a las decisiones de gasto en las áreas de educación y salud en el período 1991–1997.

La elección de dicho período se da por dos motivos: (1) la posibilidad de promover un estudio más sólido acerca del ultrapresidencialismo es-

tatal, ya que fue éste el período sobre el cual la investigación de Abrucio incide. A partir de 1997, las reformas implantadas por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, sobre todo la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, restringieron mucho la flexibilidad de la que disfrutaban los gobiernos subnacionales respecto a la manipulación de la recaudación y del gasto;¹ y (2) este periodo puede ser considerado como el auge de las reformas neoliberales en América Latina, reformas que tenían como sustrato ideológico la idea de que no habría ya diferencias sustantivas entre gobiernos de inclinación ideológica de izquierda frente a gobiernos con perfil conservador o de derecha. No obstante, hemos verificado proposiciones empíricas alternativas y constatamos la fuerza de nuestras variables centrales; finalmente, en la quinta sección concluimos con las observaciones sobre los resultados y las posibilidades de investigación para un futuro inmediato.

LA POLÍTICA EN LOS ESTADOS BRASILEÑOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1988

La variedad que caracteriza nuestra experiencia política, principalmente en función del sistema federal y de la enorme diversidad regional que marca la vida social del país, es exactamente el motivo inicial para el estudio de las instituciones políticas estatales en Brasil. Un buen ejemplo de los trabajos realizados en esta línea fue compilado en el libro, *O sistema eleitoral brasileiro: Diversidade e tendências*, por Olavo Brasil de Lima Jr. (1997). El objetivo de la publicación consistió en resaltar (mediante el análisis de diversos indicadores) las diferencias significativas existentes en cuanto al ritmo y al grado de multipartidismo implantado en los diversos estados y, a su vez, en un mismo estado a lo largo del tiempo.

La preocupación de Olavo Brasil de estudiar la variedad institucional brasileña encontró oportuna compañía en el proyecto, coordinado por Régis de Castro Andrade, de analizar los cambios en el proceso de gobierno sufridos por distintos estados y municipios del país. El mismo rindió sus frutos, entre los cuales vale mencionar la obra *Processo de governo no município e no estado*, organizado por el propio Régis Andrade (1998), y el imprescindible libro de Fernando Luiz Abrucio (1998), *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. Es lícito afirmar que estos trabajos son la contrapartida a los estudios legislativos y de las relaciones ejecutivo-legislativo de la obra de Olavo Brasil, dirigida hacia el sistema partidario brasileño.

1. La Ley Complementaria N° 101, del 4 de mayo de 2000, llamada Ley de Responsabilidad Fiscal, estableció normas de finanzas públicas para promover la responsabilidad de la gestión fiscal, mediante acciones en que se prevenían riesgos y corregían desviaciones capaces de afectar el equilibrio de las cuentas públicas, destacándose la planeación, el control, la transparencia y la responsabilización como premisas básicas.

El libro de Fernando Abrucio, *Os barões da federação*, merece un comentario aparte. El principal argumento de Abrucio es que, en general, las Asambleas Legislativas estatales en Brasil son instituciones frágiles y dominadas por un actor dominante, el poder ejecutivo, en la figura del gobernador del estado. La imagen utilizada por Abrucio es la noción de que estaría ocurriendo en los estados el llamado ultrapresidencialismo estatal. Básicamente, el ultrapresidencialismo estatal (en adelante, UE) se caracteriza por el hecho de que, en Brasil, los gobernadores estatales son el centro indiscutido del proceso de gobierno, instrumento de control ejercido por ellos sobre los otros poderes y sobre toda la dinámica política en el ámbito subnacional. Existiría una especie de pacto homologatorio entre gobernadores y diputados estatales por el cual los legisladores aprueban sin mayores discusiones las iniciativas del ejecutivo a cambio de la distribución de recursos clientelares y por la ausencia de participación y responsabilidad de los parlamentares con respecto a las políticas públicas adoptadas por el ejecutivo. Resulta trascendente subrayar que la caracterización del UE como fenómeno histórico, es decir su vigencia, fue verificada detalladamente en el período 1991–1994. Más adelante en el texto, aclararemos la relevancia de esta observación.

Más recientemente, Santos (2001), organiza un volumen sobre las Asambleas Legislativas en Brasil, brindando estudios sobre seis estados: Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro y São Paulo. Una breve exploración de variables simples (como origen y naturaleza de la producción legislativa, distribución de las bancas entre los partidos, tamaño y número de comisiones permanentes de las asambleas) comprueba la relevancia analítica del estudio comparativo entre los poderes legislativos estatales. En consecuencia, existe una variedad significativa de experiencias políticas a nivel estatal en lo que atañe a las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, así como a la organización interna de los órganos representativos, lo que nos lleva a suponer que la misma variación debe ser encontrada en lo que respecta al proceso decisorio en torno de las políticas públicas.

A los fines de entender la lógica en la supuesta variación en el proceso decisorio de los estados brasileños, partimos de la teoría subyacente de la hipótesis del UE, antes expuesta, a partir de la cual se genera una expectativa de que tal variación se refleja, por ejemplo, en la cantidad de políticas públicas realizadas, cuestión esencialmente longitudinal, esto es a lo largo del tiempo, y no espacialmente, o sea de estado en estado. Tal derivación se justifica en base a las premisas que sustentan el argumento. Si no, veamos.

El UE se basa en la idea según la cual el jefe del ejecutivo en el ámbito subnacional gobierna al límite de la ausencia de controles democráticos. Las instituciones del estado no estarían preparadas para ofrecer cualquier resistencia a las iniciativas de *policy* impulsadas por el gobierno y, además,

los actores políticos se hallan desprovistos de incentivos para oponerse a su poder, durante el proceso decisorio, dado que el ejecutivo controla los recursos necesarios para la obtención de sus objetivos programáticos.² Por consiguiente, las políticas públicas perseguidas y eventualmente concretadas en cada estado serían aquellas que responden a las preferencias únicas y exclusivamente del gobernador. Entonces, la pregunta central es: ¿cuáles serían los objetivos de policy de este actor político específico? Tal como es formulada la hipótesis del UE en Abrucio (1998), la finalidad primordial del jefe del ejecutivo en los estados brasileños es la de montar, ampliar y mantener la maquinaria política estatal que le permita ser el personaje político central de su jurisdicción.

En enunciaciones alternativas (Abrucio y Samuels 1997; Samuels 2003; Samuels y Mainwaring 2004) la hipótesis del UE sostiene que el poder de los gobernadores es tal que justamente desvirtúa el funcionamiento del federalismo en Brasil.³ Esto sería una parte de los efectos del control ejercido por los jefes del ejecutivo estatal sobre los demás actores políticos en sus respectivas unidades federales, inclusive la bancada de diputados nacionales electos en dicho estado. Los gobernadores, según el argumento, se aprovecharían de tal control, vetando iniciativas de reformas modernizadoras enviadas por el gobierno nacional al legislativo en ámbito nacional, a no ser que a cambio el gobierno este dispuesto a conceder privilegios fiscales y políticas distributivas en beneficio del estado.

Nuestro cuestionamiento en relación al argumento subyacente a la hipótesis reside en la premisa de comportamiento: ¿sería posible pensar en otros ejes de acción política que no sean los de maximizar las oportunidades de mantener el control de la maquinaria política estatal? Nuestra apuesta en el siguiente trabajo es que no sólo es razonable pensar en una respuesta positiva para la pregunta antes formulada, sino que también la subestimación de los propósitos vinculados a la orientación ideológica de

2. Es verdad que consta en el libro de Abrucio que la mayor competitividad política y el mayor peso político de partidos como el PT y el PDT en las asambleas podría servir de contrapunto al poder del gobernador en determinados estados. Desde nuestro punto de vista, dos puntos merecen ser destacados en ese tema y nos encaminan hacia una línea de argumentación distinta: (1) la mayor competitividad política sería función del mayor o menor desarrollo socioeconómico de un estado, lo que nos llevaría a una argumentación de cuño sociológico. Con todo, nuestra intención en este artículo es confirmar el punto neoinstitucionalista básico según el cual los fenómenos políticos pueden ser entendidos, en cualquier punto del tiempo y del espacio, como resultado de las preferencias y de las instituciones; (2) durante el período examinado por Abrucio, el PT y el PDT, con excepción de lo que ocurría en pocos estados, tenían una presencia muy reducida en los legislativos estatales, o sea, esa afirmación en aquel momento no fue mucho más allá de una suposición, aunque fuera intuitiva y razonable.

3. Para un examen crítico del impacto de los gobernadores en la política nacional así como de la supuesta tergiversación de la democracia producto de la práctica del federalismo en Brasil, ver Soares (2007).

los actores políticos y a la naturaleza de las instituciones legislativas en el ámbito estatal conduce a imprecisiones teóricas y errores empíricos de gravedad.

IDEOLOGÍA, INSTITUCIONES LEGISLATIVAS Y GASTO SOCIAL EN LOS ESTADOS BRASILEÑOS

La línea teórica que nordea el desarrollo de nuestras proposiciones empíricas es la del neoinstitucionalismo, entendido en su acepción más básica, a saber, que los fenómenos políticos, tales como decisiones gubernamentales de gasto, pueden ser entendidos como resultado de la conjugación de preferencias con instituciones. Dos desdoblamientos específicos de esta tradición teórica son de especial interés en el contexto de nuestro experimento.

En primer lugar, del lado de las preferencias, las teorías según las cuales los gobiernos de izquierda persiguen un perfil más universalista y redistributivo para sus políticas, mientras que los gobiernos de derecha se preocupan más por la estabilidad económica mediante la reducción de la inflación, aún en una coyuntura propia de globalización (Boix 1997; Garrett 1998). Como corolario de esta concepción de comportamiento político, asumimos que los gobernadores de los estados brasileños poseen prioridades políticas diferentes a las de los otros actores políticos en su estado y se esfuerzan por hacer valer tales prioridades. Aquellos gobernadores que están a la izquierda del espectro ideológico tenderían a privilegiar políticas sociales, mientras que aquellos a la derecha tendrían otras preocupaciones básicas. La primera proposición empírica que nos gustaría examinar y que se confronta con la intuición generalizada que circula en torno a UE es: en cuanto más a la izquierda del espectro ideológico se encuentra el gobernador del estado, mayor será el nivel de gasto social en dicho estado.⁴

El segundo desdoblamiento teórico surge del neoinstitucionalismo aplicado al legislativo. Según esta corriente, el perfil de organización del

4. Una posible versión del argumento subyacente a la tesis del UE sería la de que, en realidad, esta reivindicaría únicamente que el gobernador, sea cual fuere su inclinación ideológica, lograría la aprobación sin contraste de sus políticas en el ámbito estatal. Así, en esencia, no habría contraposición de la tesis UE con nuestra primera hipótesis de trabajo. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esa versión de la tesis extendería el argumento hasta el punto de perder su validez original. En varios momentos de su texto, Abrucio es explícito al afirmar que el control de las instituciones políticas en el ámbito estatal no ocurre para que el gobernador haga prevalecer sus preferencias en términos de *policy* (lo que, por cierto, no es problemático según varias teorías sobre el buen funcionamiento de un sistema democrático), sino para que sea posible mantener la maquinaria política bajo su control, o sea, para que el gobernador personalmente pueda perpetuarse en el poder en este ámbito de gobierno.

legislativo produce un efecto sistemático sobre el proceso decisorio. La información ya consolidada sobre el desempeño de órganos representativos nos indica que la complejidad interna, fruto de la división del trabajo y de las actividades de deliberación y análisis, es una variable esencial.⁵ Cuando el sistema de comisiones está bien desarrollado, el legislativo posee mejores condiciones para oponerse al ejecutivo, así como también para proponer agendas alternativas a aquella que es enviada por el gobierno. El contraste posible entre esta línea teórica y la teoría en la cual se basa la hipótesis del UE merece especial atención—según esta última, todo el proceso decisorio a nivel estatal está condicionado por los objetivos políticos del gobernador, mientras que el neoinstitucionalismo aplicado al legislativo sugiere que las características organizacionales, intrínsecas al órgano representativo producen efectos sistemáticos sobre los resultados políticos. La segunda proposición empírica a ser explorada (y que defendemos) igualmente se contrapone al UE; puede ser formulada de la siguiente manera: los gobiernos de izquierda que se relacionan con Asambleas Legislativas de alta complejidad (número alto de comisiones permanentes) enfrentan mayores dificultades para hacer valer su agenda de políticas públicas (vale decir, aumentar el gasto social) que los gobiernos que se relacionan con asambleas de menor complejidad.⁶

El contraste con la hipótesis UE se efectuará mediante la exploración de la variable año electoral. La racionalidad para utilizar este paráme-

5. El trabajo clásico es de Krehbiel (1990). Una aplicación comparativa en el contexto europeo fue desarrollada por Strom (1998). En este trabajo, el número de comisiones es uno de los indicadores fundamentales de la complejidad interna y capacitación institucional. Otros indicadores que pueden ser citados son la naturaleza de las comisiones, si son permanentes o ad hoc, y el *timing* de evaluación de los asuntos, si se hace antes o después de la decisión tomada por el pleno. En el contexto de los estados brasileños, no hay variación en cuanto a los dos últimos criterios, pues en todos los estados las comisiones que analizan políticas públicas son de naturaleza permanente y este análisis es anterior a la decisión de su mérito en el pleno. El único indicador que varía entonces es el número de comisiones permanentes por estado. De todas formas, lo que valdría tomar en cuenta es la *rationale* del argumento informacional de Krehbiel, a saber, que en la medida en que el legislativo, en su estructura interna, tenga mayor capacidad de reproducir la división del trabajo existente en el ejecutivo, división normalmente expresada en el control de cargos ministeriales, mayor será su poder de contraposición a las preferencias del gobierno, en las ocasiones en que el sesgo de éste se acentuara *vis-à-vis* el posicionamiento del legislador mediano en un espacio unidimensional.

6. Es importante subrayar que el número de comisiones permanentes en los legislativos estatales no varía de acuerdo al nivel de desarrollo económico del estado. Como muestra el cuadro 3, con excepción de RJ y SP, los demás estados más desarrollados tienen un número de comisiones equivalente al de los estados menos poblados y desarrollados. Eso quiere decir que, analíticamente, se puede considerar la variable “complejidad” no como una variable socio-estructural, endógena, sino más bien como una variable independiente que surge de elecciones pasadas, sin la interferencia de posibles temáticas de políticas futuras.

tro como prueba de rigor del UE es de fácil entendimiento—según la hipótesis, el objetivo fundamental del gobernador (actor político incontestable en la jurisdicción del estado) es el de mantener el control sobre la maquina política estatal. En la literatura abocada a los efectos de la naturaleza y del *timing* de las decisiones (producto de la competencia por el voto en contextos democráticos) son bastante conocidas dos versiones de la teoría de los ciclos económico-electorales. En la primera versión, que podría ser llamada teoría oportunista, como estrategia de maximización de las probabilidades de victoria electoral, el gobierno aumenta el gasto de manera de responder a clientelas e impulsar la actividad económica en periodos electorales. En la segunda versión, el gobierno procura responder, independientemente del período en que se encuentra su administración, a los reclamos de su *core constituency*. Básicamente, existen dos grandes fuerzas políticas en sociedades industrializadas de economías mixtas: aquellas que están ligadas al capital y que se organizan en torno de partidos conservadores, de centro-derecha, y aquellas vinculadas al trabajo, que se estructuran en torno de partidos de izquierda, socialdemócratas, laboristas, etc. En términos de *output* de políticas, el primer conjunto de fuerzas prefieren gobiernos menos intervencionistas, que tributen menos y, por lo tanto, no amplíen demasiado el gasto social. El segundo, por su vez, admite mayor participación del sector público en la economía, mayor carga de impuestos y más acción gubernamental para la reducción de las desigualdades resultantes del funcionamiento de una economía de mercado.⁷

Nuestro objetivo no es el de discutir la validez y el alcance de la teoría de los ciclos en cualquiera de sus versiones (cosa que ya está ampliamente abordada en la literatura especializada) sino tan sólo emplearla como fundamento conceptual para el desarrollo de proposiciones empíricas compatibles con la hipótesis del UE. En este sentido es perfectamente razonable afirmar que la teoría subyacente al UE y la teoría de los ciclos en su primera versión exhiben iguales conceptos sobre el comportamiento de los actores políticos, la diferencia reside en el escopo adoptado para la investigación: en el caso de las teorías de los ciclos (del tipo oportunista) se trata de un comportamiento extensible para cualquier contexto siempre y cuando el poder sea disputado por vía electoral y el gobierno posea instrumentos de intervención económica.⁸ En nuestro test de la tesis de la

7. La literatura es bastante extensa sobre ese punto. Citamos aquí los textos pioneros de Alesina (1987); Hibbs (1977) y Tufte (1978).

8. Una interesante observación de uno de los dictaminadores anónimos que comentaron nuestro trabajo nos lleva a la afirmación de que no estamos discutiendo la validez de las teorías de los ciclos para contextos democráticos funcionales o disfuncionales. Las únicas condiciones que deben estar presentes en el experimento hecho a continuación es la de que el gobierno resulta de elecciones competitivas y la de que éste posee medios para beneficiar

UE una supuesta conducta oportunista se aplica específicamente al caso de los estados brasileños a partir de la promulgación de la Constitución de 1988 hasta por lo menos los primeros acuerdos de renegociación de las deudas estatales con el gobierno nacional, en la segunda mitad de la década de los 90 del siglo pasado, momento a partir del cual, por una serie de motivos, principalmente por la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, los gobiernos estatales sufrieron fuertes restricciones en su capacidad de recaudar y gastar.

Además, una segunda diferencia de escopo de investigación consiste en la naturaleza de los instrumentos utilizados por el gobierno. En el modelo general de ciclos oportunistas la acción del gobierno no se restringe a la política fiscal, ya que incluye también el manejo de la política monetaria y política macroeconómica en sentido amplio. En el contexto del test que desarrollaremos abajo, no es ocasión para intentar la búsqueda de ciclos de política monetaria y macroeconómica en los estados por la simple razón de que faltan los medios para tal tipo de acción en el ámbito subnacional de la política brasileña. Podemos, entonces, formalizar la tercera proposición empírica de interés, en contraposición a la cual nuestro argumento busca formular una alternativa: el nivel del gasto social en un estado aumenta en años electorales.

Antes de comenzar con los sondeos experimentales, son necesarias algunas consideraciones sobre las instituciones políticas brasileñas, consideraciones que impactan sobre la elaboración de las hipótesis empíricas, en algunos casos exponiendo de forma más cuidadosa su *rationale*, y la construcción del modelo a ser verificado, bien como en la operacionalización de las variables. Básicamente, son dos las ponderaciones, la primera en lo referente a la cuestión de los sistemas de gobierno y de partidos en el ámbito estatal en Brasil, y la segunda, en torno a la cuestión de la estructura organizacional de las Asambleas Legislativas.

Reflexiones recurrentes en la literatura sobre el gasto público en contextos democráticos, por ejemplo, indican que los factores como número y características de los partidos que apoyan al ejecutivo, así como la composición partidaria dominante en el legislativo, son fundamentales en cualquier modelo explicativo de aquel fenómeno (Alesina y Rosenthal 1995; Alt y Lowry 1994). Una característica importante de nuestro argumento, por ende, deriva del sistema de gobierno adoptado por todos los estados brasileños. Siendo estos presidencialistas, es fundamental considerar el modo por el cual el ejecutivo busca apoyo en el legislativo, a fin de aprobar su agenda de políticas públicas. En otras palabras, es necesario agregar a

o imponer costos a grupos y sectores de la sociedad. Cualquier discusión al respecto de la funcionalidad o disfuncionalidad de la democracia y su relación con la teoría de los ciclos está fuera del alcance de nuestra preocupación.

la explicación la posibilidad de que existan los gobiernos divididos, esto es, un ejecutivo apoyado por tendencias ideológicas distintas de aquellas que son mayoritarias en el legislativo.⁹ Es natural imaginar que cuando ejecutivo y legislativo son dominados por tendencias ideológicas en conflicto, la variación en las políticas públicas es menor que cuando existe convergencia en la tendencia programática entre los partidos que apoyan al gobierno y los que dominan el poder legislativo (Haggard y MacCubbins 2001; Tselis 1995).

En Brasil, la lógica de construcción de apoyo al ejecutivo de los partidos con escaños en la asamblea es particularmente relevante. En gran parte de los estados se verifica, a partir de 1986 (cuando tiene inicio la redemocratización, tras veinte años de régimen autoritario), un aumento significativo del número efectivo de partidos en las Asambleas Legislativas (Nicolau 1996; cf. Lima 1997; Mainwaring 1999).¹⁰ El cuadro 1 detallado a continuación muestra que en algunos estados—como por ejemplo, en el de Espírito Santo—este número casi se triplicó.¹¹ Esta variación también se verifica en São Paulo, que pasó de 3.9 partidos, en 1986, a 7.3, en 1990. Aunque desde 1990 hasta 1994 haya existido alguna variación en la dirección en la que ocurre la fragmentación (para más o para menos), el hecho es que, en general, los gobernadores de los estados se enfrentaron con asambleas multipartidarias.

La alta fragmentación del sistema partidario brasileño exige la formación de coaliciones para garantizar la gobernabilidad. En el cuadro 2 se presenta una alternativa de observación del fenómeno, cuyo análisis evidencia que frecuentemente los partidos que consiguieron que su candidato sea electo para el gobierno estatal entre 1987 y 1997 no alcanzaron, sin alianzas, la mayoría en sus respectivas Asambleas Legislativas. De las veintisiete unidades de la federación brasileña, en un periodo de 10 años, apenas en diez ocasiones el partido del gobernador atingió más del 50 por ciento de los escaños legislativos, la mayor parte de ellos en 1986, cuando el índice de fragmentación partidaria era menor.¹²

9. Para ejemplo de esta línea de análisis ver Fiorina (1996).

10. Para la medición del Número de Partidos Efectivos fue empleado el índice propuesto por Laakso y Taagepera (1979), siendo: $N = 1/\sum xi^2$, donde N = número efectivo de partidos legislativos; \sum = sumatoria y xi = la proporción de votos de cada partido.

11. Los cuadros 1 y 2 que se presentan a continuación están basados en información extraída inmediatamente después de la publicación de los resultados electorales y no a partir de la entrega de constancias de victoria a los candidatos por parte de la autoridad electoral. Dado que en esa época no había regla que castigara a los políticos que, habiendo sido electos por un partido, decidieran pasarse a otro a lo largo de su mandato, es verdad que los números presentados no corresponden exactamente a la real distribución de las bancadas partidistas en las Asambleas al momento de la toma de posesión de los gobernadores.

12. Acre (1986), Bahia (1986), Ceará (1986), Goiás (1986), Minas Gerais (1986), Mato Grosso (1986), Pará (1986), Paraná (1986), Rondônia (1986) y Paraíba (1994).

Cuadro 1 Número efectivo de partidos en las Asambleas Legislativas: 1986–1994

	1986	1990	1994
Rondônia	2,4	5,7	9,4
Acre	1,8	4	4,3
Amazonas	3	5,9	6,3
Roraima	—	6,4	5,6
Pará	2,4	6,1	5,8
Amapá	—	6,3	5,6
Tocantins	—	3,6	3,2
Maranhão	3,1	5,1	8,4
Piauí	2,5	3,6	3,4
Ceará	2,7	5,1	4,4
Rio Grande do Norte	2,8	3,8	3,4
Paraíba	2,7	4,4	2,9
Pernambuco	3,3	5,7	3,8
Alagoas	3,7	5,9	6,8
Sergipe	2,9	4,2	6
Bahia	2,4	4,9	6,6
Minas Gerais	2,9	7,8	8,8
Espírito Santo	2,8	7,4	8,8
Rio de Janeiro	6,5	7,1	8,7
São Paulo	3,9	7,3	7,2
Paraná	2	5,9	6,8
Santa Catarina	2,9	5,3	4,4
Rio Grande do Sul	3,2	5,2	6,1
Mato Grosso do Sul	2,6	5,4	6,9
Mato Grosso	2,4	3,5	6,1
Goiás	2,1	4,9	7
Distrito Federal	—	9	5,2
Media	2,9	5,5	5,9
Desvío Estándar	0,9	1,4	1,8

Fuente: LEEEX

De manera que, dadas las características de los sistemas partidarios subnacionales (en general, plurales, diversificados y a veces, altamente fragmentados) es natural concluir que la obtención de apoyo legislativo para las propuestas políticas del gobernador haya ocurrido preponderantemente a través del armado de coaliciones. Para los efectos del análisis, por consiguiente, lo ideal sería utilizar como indicador de la fuerza del ejecutivo estatal en las Asambleas Legislativas, la composición partidaria de las secretarías estatales, lo que indicaría una dimensión más precisa de apoyo al gobierno, y no apenas el porcentaje de bancas atingido por el partido del gobernador en las elecciones de jurisdicción estatal. O sea, sería ideal construir un indicador que permita identificar claramente los partidos que componen la coalición de apoyo del gobernador en el legislativo.

Cuadro 2 *Porcentaje de Escaños del Partido del Gobernador en las Asambleas Legislativas: 1986, 1990 y 1994*

Estades	1986		1990		1994	
	% esc/gob	Part. gob	% esc/gob	Part. gob	% esc/gob	Part. gob
Acre	58,3	PMDB	29,2	PDS	33,3	PPR
Alagoas	37	PMDB	14,8	PSC	22,2	PMDB
Amapá	-		25	PFL	5,9	PSB
Amazonas	45,8	PMDB	16,7	PMDB	29,2	PPR
Bahía	54	PMDB	34,9	PFL	30,2	PFL
Ceará	52,2	PMDB	39,1	PSDB	43,5	PSDB
Distrito Federal	-		16,7	PTR	29,2	PT
Espirito Santo	50	PMDB	10	PDT	13,3	PT
Goiás	65,9	PMDB	39	PMDB	26,8	PMDB
Maranhão	26,2	PMDB	35,7	PFL	23,8	PFL
Mato Grosso	54,2	PMDB	45,8	PFL	20,8	PDT
Minas Gerais	53,2	PMDB	7,8	PRS	10,4	PSDB
M. G. do Sul	50	PMDB	29,2	PTB	20,8	PMDB
Pará	61	PMDB	24,4	PMDB	4,9	PSDB
Paraíba	47,2	PMDB	22,2	PMDB	52,8	PMDB
Paraná	68,5	PMDB	29,6	PMDB	16,7	PDT
Pernambuco	38,8	PMDB	30,6	PFL	32,7	PSB
Piauí	26,7	PMDB	43,3	PFL	16,7	PMDB
Rio de Janeiro	25,7	PMDB	30	PDT	22,9	PSDB
Rio G. do Norte	41,7	PMDB	12,5	PDS	33,3	PMDB
R. G. do Sul	49,1	PMDB	23,6	PDT	18,2	PMDB
Rondônia	54,2	PMDB	4,2	PTR	16,7	PMDB
Roraima	-		25	PTB	29,4	PTB
Santa Catarina	47,5	PMDB	17,5	PFL	25	PMDB
Sergipe	45,8	PFL	12,5	PMDB	4,2	PSDB
São Paulo	44	PMDB	22,6	PMDB	18,1	PSDB
Tocantins	-		37,5	PMDB	37,5	PPR

Fuente: *Dados Eleitorais do Brasil (1982–2002)*.

Nota: En el año 1986 no había elección para gobernador en Amapá, Distrito Federal y Roraima. El estado del Tocantins fue creado en 1988.

Desafortunadamente, aún así, lejos estamos de alcanzar aquellos datos que nos permitan entablar un estudio de tal naturaleza.¹³ De esta forma, emprenderemos la verificación de la hipótesis referente al impacto de la tendencia ideológica del gobernador sobre las prioridades de gasto en la ausencia de una variable substancial que sirva de medida del grado de

13. El estudio de Pereira (2004) es una demostración de lo difícil que es coleccionar datos para emprender un análisis sobre la distribución de secretarías por los partidos en el ámbito estatal. De los veintisiete estados, trece presentaron la seria completa de secretarías con sus respectivos partidos.

apoyo al ejecutivo en el legislativo, o de proximidad entre las preferencias sobre políticas de estos dos autores.

Una alternativa posible para dar cuenta del problema, surge mediante el debate de la segunda ponderación que discursa respecto de la complejidad para el estudio de las características organizacionales de los legislativos estatales. En la literatura especializada, varios aspectos estructurales de las comisiones permanentes son tenidos en cuenta para determinar el grado de autonomía y poder de estos órganos en el proceso decisorio interno del legislativo. En el caso de los estados brasileños, sin embargo, la variación que concierne a estos aspectos es reducida, para no decir inexistente, pues son regulados, en general, por medio de los respectivos estatutos de la Asambleas Legislativas. No obstante, es posible observar alguna oscilación en términos de complejidad interna si ésta fuera medida de acuerdo al número de comisiones permanentes existentes en el poder legislativo, siendo la intuición teórica implícita en la proposición, que un número más alto de comisiones indica mayor descentralización de la actividad legislativa, lo que resulta, a su vez, en mayor complejidad. A continuación, veamos entonces, el número de comisiones por estado.

De hecho, se verifica una variación significativa en el número de comisiones por Asamblea Legislativa, lo que, de acuerdo con nuestra expectativa teórica, causa un impacto apreciable en el proceso decisorio del legislativo, incluyendo las decisiones acerca del nivel de gasto del área social. Además, el número de comisiones servirá, no sólo para verificar la fuerza de una explicación sustentada en el grado de autonomía de la asamblea, sino también para calificar el efecto de la ideología del jefe del ejecutivo.

Cuadro 3 Número de comisiones permanentes en los estados brasileños

<i>Estados</i>	<i>No. de comisiones permanentes</i>
RJ	27
SP	20
GO	16
PR	15
CE, MG	14
MA	13
AM, BA, MT, PA, RO	12
PE	11
MS, RS, SC, SE	9
AC, TO	8
AL, ES, PB	7
PI	6
RN	5
DF, RR	4
Media	10,8

Esto es, en la ausencia de una variable que mida directamente el carácter dividido o unificado de un gobierno estatal, utilizaremos la capacidad decisoria del legislativo como variable cuya interacción con la inclinación ideológica del gobernador altera el impacto de esta inclinación en la concreción de las prioridades de políticas públicas del ejecutivo. En otras palabras, la interacción de la ideología del gobernador con la complejidad del legislativo (medida a través del número de comisiones permanentes en las respectivas Asambleas Legislativas) servirá como sustituto de una interacción que finalmente indicaría la naturaleza dividida o unificada de un gobierno de izquierda.

Pero, ¿cómo podemos medir, mediante un indicador relativo a la complejidad interna de la asamblea, la distancia entre ejecutivo y legislativo en términos de preferencias sobre policy? El raciocinio aquí es relativamente simple y de naturaleza coyuntural: en el periodo cubierto en el experimento subsecuente, en ninguna asamblea partidos de izquierda tuvieron una presencia significativa, lo que nos lleva a asumir que, en general, el legislador mediano de los órganos representativos de los estados brasileños nunca se encuentra a la izquierda del espacio político. Así, cuando observamos el caso de un estado gobernado por un político de izquierda, es lícito concluir que enfrentará un legislativo mayoritariamente opositor. La variable institucional es fundamental aquí para decirnos hasta que punto esta oposición será o no efectiva en el momento de definición de las prioridades en términos de políticas públicas. Lo que haremos, en suma, es un test indirecto sobre la posibilidad de explicación alternativa a la tesis del UE sobre lo que pasó en términos de políticas públicas en el ámbito subnacional brasileño, explicación anclada en la tradición teórica neoinstitucionalista, según la cual, *outcomes* deben ser pensados como la consecuencia de la conjugación de preferencias de los actores relevantes y de las instituciones.

En la próxima sección presentamos el análisis empírico y los resultados de las pruebas efectuadas a partir de las proposiciones antes establecidas.

MODELO ESTADÍSTICO, METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y RESULTADOS

A los fines de investigar los determinantes de la política pública de naturaleza social en los estados brasileños, proponemos un modelo de análisis que identifica la influencia de variables políticas, tratada en la sección anterior (ejecutivos de izquierda, complejidad de las respectivas Asambleas Legislativas y interacción entre los ejecutivos de izquierda y la complejidad de las respectivas Asambleas Legislativas) sobre el nivel del gasto social. Las variables de control de naturaleza socioeconómicas son producto interno bruto (PIB) per cápita, en su forma logarítmica, desempleo, población mayor a sesenta y cinco años y población urbana. El análisis de

incidencia de ciclos económico-electorales en los estados brasileños será verificado a través de pruebas de robustez.

Las investigaciones econométricas serán realizadas a partir de datos agrupados (en inglés, *pooled data*) de veintisiete estados brasileños durante el período comprendido por los años 1991 y 1997 (las dos primeras legislaturas tras la Constitución de 1988). El Modelo 1 consiste en:

$$\begin{aligned}
 GS_{i,t} = & b_0 + b_1Izq_{it} \\
 & + b_2Comptleg_{it} \\
 & + b_3IzqxCompleg_{it} \\
 & + b_4lgPIB_{it} \\
 & + b_5Des_{it} \\
 & + b_6Pob65_{it} \\
 & + b_7Poburb_{it}
 \end{aligned}$$

Para verificar la robustez, sobre la existencia de ciclos económico-electorales en los estados brasileños, el Modelo 2 utilizado es que el que sigue:

$$\begin{aligned}
 GS_{i,t} = & b_0 + b_1Izq_{it} \\
 & + b_2Comptleg_{it} \\
 & + b_3IzqxCompleg_{it} \\
 & + b_4lgPIB_{it} \\
 & + b_5Des_{it} \\
 & + b_6Pob65_{it} \\
 & + b_7Poburb_{it} \\
 & + b_8Añolect_{it}
 \end{aligned}$$

donde

GS = gasto en educación y salud a precio de diciembre de 1995/PIB estatal,

Izq = *dummy* para gobiernos de izquierda,

Comptleg = número de comisiones permanentes en la Asamblea Legislativa del estado *i* en el año *t*,

IzqxCompleg = producto de las variables "Izq" y "Compleg,"

Log PIB = PIB per cápita del estado *i* en el año *t* en su forma logarítmica,

Des = variación del desempleo en proporción a la fuerza de trabajo total del estado *i* en el año *t*,

Pob65 = porcentaje de la población con sesenta y cinco años o más del estado *i* en el año *t*,

PobUrb = porcentaje de la población urbana del estado i del año t ,
 Añolect = dummy para el año electoral del estado i en el año t ,
 i = estado (1, 2, 3, . . . , 27),
 t = 1991. . . . 1997.

Para la variable dependiente gasto social (GS) será utilizada como indicador la suma del porcentaje del gasto en educación (y cultura) y salud (y saneamiento) dividido por el PIB estatal. Las variables de control de naturaleza económicas son PIB per cápita (*PIB*) y Desempleo (*Des*). Las variables de control de naturaleza demográfica son población mayor a sesenta y cinco años (*Pob65*) y población urbana (*PobUrb*).¹⁴ Se agregan al análisis los indicadores de naturaleza demográfica por considerarse que existe una relación directa entre tales indicadores y los gastos sociales. De acuerdo con Huber y otros (2004), la población en edad escolar y la población mayor o igual a sesenta y cinco años son indicadores que influyen positivamente el gasto en educación/salud y seguridad/bienestar social, respectivamente. En el caso del presente trabajo, por su parte, la variable referente a la población en edad escolar no será incluida por poseer una correlación con la variable referente a la población mayor o igual a sesenta y cinco años. El signo negativo esperado de la variable pertinente a la población anciana se justifica por el hecho de que en Huber y otros (2004), la población de sesenta y cinco años o más incide positivamente en el gasto de seguridad/bienestar social, en mayor medida que en el gasto de educación y salud, foco de este análisis. Entonces, resulta razonable suponer que cuanto mayor la proporción de población anciana en un estado, mayor la suma de recursos públicos destinados al área de seguridad social y menor, a las áreas de educación y salud.

La variable referente a la ideología del gobierno estatal fue construida a través de un *survey*, realizado en 2001 por Cristiane Batista y Ximena Simpson, por entonces maestrandas del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), a partir de informaciones recogidas mediante el desarrollo de un cuestionario enviado a politólogos, sociólogos, juristas y periodistas vinculados al área política en todos los estados del país.¹⁵ En este cuestionario, los entrevistados clasificaron ideológicamente¹⁶ los

14. Los datos correspondientes a las variables demográficas fueron extraídos de las PNADs en los respectivos años para los cuales existió levantamiento del IBGE.

15. Dentro de los entrevistados constan Alan Lacerda (RN), Marcelo Baquero (RS), Bruno Reis (ES, MG, RL e SP), Carlos Roberto Pio (DF, GO, MT e MS), Celina Souza (BA, CE, MA, PE e SE), Antônio Octávio Cintra (MG, RJ e SP), Cleber de Deus (BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN e SE), Denise Paiva (GO, DF, MT e MS), Francisco Ferraz (PR, SC e RS), Helio Mairata (PA), José Filomeno (CE), Jussara Reis (PR, SC e RS), Marcelino (AC, AP, PA, RO, RR e TO), Maria Isabel Carvalho (DF, GO, MT e MS), André Marengo (PR, SC e RS), Francisco Meira (ES, MG, RJ e SP), Pedro Roberto Neiva (DF, GO, MT e MS), Roberto Corrêa (AP, AM, PA e RR) e Walder Góes (DF, GO, MT e MS).

16. Basados en la clasificación de Coppedge (1997).

mandatos de los gobernadores de sus respectivos estados, en las elecciones de 1982, 1986, 1990, 1994 y 1998, en izquierda (1), centro-izquierda (2), centro (3), centro-derecha (4) y derecha (5), con base en la plataforma electoral de los gobernadores y no apenas utilizando su partido como observación. La información recolectada fue posteriormente ponderada y utilizada en la construcción de un índice ideológico utilizado en este análisis. En este caso, los gobiernos clasificados como de centro-izquierda y centro-derecha fueron incluidos en las categorías izquierda y derecha, respectivamente. Se trata de una medición inédita en cuanto a la ideología de los gobernadores en Brasil porque, en general, la clasificación ideológica de los gobiernos estatales se concibe con sustento en los partidos políticos y se verifica con la inclusión de variables dummy izquierda-derecha (ver Blanco 2001). La clasificación de la ideología de los gobiernos estatales partiendo de una base ampliada (no sólo el partido del gobernador, sino también la orientación de las políticas públicas adoptadas por el gobierno) es más eficiente y se aproxima más precisamente a lo que se desea medir, que de la forma en que lo hacía la clasificación ideológica con base apenas en los partidos de tales gobernadores.

La variable complejidad legislativa (Compleg), que mide el grado de centralización del proceso decisorio en las respectivas Asambleas Legislativas, corresponde al número de comisiones permanentes en la Asamblea Legislativa de cada estado, que varía de cuatro a veintisiete (ver cuadro 3).

Las variables que verifican la incidencia de ciclos económico-electorales, para prueba de robustez, son año electoral (Añolect), que asume valor de 1 en los años electorales y 0, en el caso contrario. La confirmación del control de gobierno sobre la máquina política estatal, corroborando la hipótesis UE, será verificada si las pruebas indicaran un aumento del gasto social en los años que haya elección. Como las elecciones estatales en Brasil ocurren en el segundo semestre del año, será considerado año electoral el propio año en que ocurren las elecciones.¹⁷

A continuación, en el cuadro 4, exponemos los signos esperados para los coeficientes de las variables explicativas para el análisis de los estados.

La metodología adoptada para verificar las hipótesis del estudio es el análisis econométrico de tablero, también conocido como series

17. Decidimos utilizar año electoral y no una variable que midiera la proximidad de las elecciones en el tiempo por dos motivos: en primer lugar, año electoral es una variable que ha sido utilizada con frecuencia en la literatura sobre política latinoamericana con muy buenos resultados (ver Ames 1987; Amorim Neto y Borsani 2004; Borsani 2003; Mejía Acosta y Coppedge 2001); en segundo lugar, los ciclos de gasto a lo largo de un año se concentran fuertemente en los meses finales de ese mismo año, después de la definición más precisa del monto de la recaudación, hecho que ciertamente crearía una perturbación en la lectura que debe hacerse sobre los coeficientes. Tendríamos, en este caso, una especie de pequeños ciclos más amplios.

Cuadro 4 Signos de los Coeficientes de las Variables Explicativas

Variable Explicativa	Signo Esperado
Izq	+
Comptleg ^a	-
IzqxCompleg	-
PIB	+
Des ^b	+
Pob65	-
PobUrb	+
Añolect	+

^aNuestra suposición sobre el efecto aislado de la variable complejidad legislativa es que ésta tendrá un impacto negativo sobre el gasto social de un estado. Esto se explica porque, en general, las Asambleas Legislativas han sido dominadas por partidos a la derecha del espectro ideológico. Así, siendo la inclinación de la asamblea más para la derecha, teniendo ésta más autonomía decisoria, dada por la complejidad interna, entonces, sus prioridades de gasto serán más probablemente expresados en decisiones de gobierno más que en Asambleas Legislativas menos complejas. Es importante resaltar que aquí se trata apenas de una suposición, siendo nuestra intención primordial verificar el efecto combinado de gobierno a la izquierda y Asambleas Legislativas complejas sobre el nivel de gasto social.

^bEl signo esperado de esta variable presenta alguna ambigüedad. Así como es razonable esperar que el aumento del desempleo lleve al gobierno a gastar más como forma de estimular la economía, lo que nos lleva a suponer que el signo de la variable sea positivo, por otro lado, en lo que toca a la incidencia del gasto, es posible imaginar que se intente desplazar gastos hacia actividades que tengan impacto directo sobre el nivel de actividad, como construcción civil y obras de infraestructura. De todas formas, en nuestro modelo su coeficiente demostró valor significativamente diferente de 0 y por tratarse de una variable de control, entendemos que el resultado no produjo impacto relevante sobre nuestras conclusiones. La misma observación vale para la variable población mayor de sesenta y cinco años. Agradecemos a uno de nuestros dictaminadores anónimos de la LARR por las ponderaciones sobre el signo esperado de estas dos variables.

agregadas.¹⁸ Este tipo de análisis permite considerar concomitantemente la dimensión espacio (estados) y la dimensión tiempo (año).¹⁹ Gracias a la utilización conjunta de información temporal y de unidades individuales, los problemas de correlación de variables omitidas con las explicativas son menores que aquellos encontrados en bases de datos simplemente temporales, o también llamadas, en inglés, *time series*. Siguiendo la sugestión

18. En inglés: *pooled time series – cross section analysis*.

19. Este tipo de test reproduce el modelo elaborado por Batista (2008) para el estudio comparativo del gasto social en América Latina. Los datos fueron ordenados por estado, o sea, la segunda observación de la base (anual) es la observación del estado codificado con el número 1 (Acre), en el segundo período (año). La observación siguiente a la correspondiente al estado *i* en el período *t* es la observación correspondiente al estado *i* en el período *t* + 1. La última observación del estado *i* es seguida por la primera observación del estado *i* + 1. No fueron incluidas variables *dummies* para años para no crear problemas de pérdida de nivel de libertad, lo que perjudica la precisión del modelo. Al margen fueron incluidas *dummies* para años electorales.

de Beck y Katz (1995), el modelo se basa en una estructura auto-regresiva común para todos los estados (*fixed effects*), en contraposición a una estructura diferente para cada uno (*random effects*). De acuerdo con los autores, la superioridad de este tipo de modelización radica en el hecho de ser posible, de esta forma, capturar el efecto de las especificidades de cada unidad de análisis eventualmente omitidas por el modelo, pero que pueden estar relacionadas a las variables explicativas.

En la estimación de los parámetros del modelo seguimos el método "panel corrected standard error" (*ordinary least squares* con desvío estándar corregido), sugerido por Beck y Katz (1995) para análisis de tablero de dimensiones similares a las del presente trabajo. Una discusión presente en la literatura se refiere a la utilización del *lag* de la variable dependiente (Achen 2000; Beck y Katz 1995; Wawro 2002). Mientras que Beck y Katz sostienen que la inclusión de valores desfasados de la variable dependiente contribuye a controlar los problemas de auto correlación,²⁰ los otros dos autores se oponen a este procedimiento. Achen (2000) argumenta que la auto-regresión distorsiona los resultados, en la medida en que sobrevalúa el poder explicativo de la variable, ofuscando los efectos de las otras variables explicativas y/o provocando la alteración de los signos.

El debate técnico acerca de la mejor forma de especificación del modelo todavía no está agotado. Cabe a los especialistas en econometría avanzar en la discusión y proponer, a lo largo del tiempo, respuestas más consistentes para los diversos problemas identificados. A los efectos de este artículo, optamos por la segunda posición. Entendemos que el uso del desfasaje de primer orden de la variable dependiente es pertinente cuando el modelo no corrige una eventual correlación serial de los datos. Sin embargo, en este trabajo para disipar dicho inconveniente, utilizamos como recurso estadístico la correlación auto-regresiva de primer orden (AR1), que también presupone una auto correlación común a todos los estados. Pensamos que el uso concomitante del valor desfasado de la variable dependiente y de la correlación auto-regresiva de primer orden es redundante, ya que ambos apuntan al mismo problema: correlación serial.

Los resultados concernientes a los Modelos 1 y 2 pueden ser vistos en la Tabla 1 que sigue a continuación.

Los resultados de las estimaciones del modelo I, detallados en la segunda columna de la tabla I, cuyo poder de predicción es de 97 por ciento (R^2 ajustado), corroboran la primera proposición del trabajo, según la cual el nivel del gasto social tiende a aumentar en gobiernos de inclinación ideológica de izquierda. Las pruebas que emplean el gasto social agregado como variable dependiente revelan que, a un nivel de 5 por ciento

20. La inclusión de un valor desfasado (auto-regresivo) de la variable dependiente implica que el valor de esa variable en el año "t" está siendo explicado, en parte, por el valor de esa variable en el año anterior ($t - 1$) (Beck y Katz 1995).

Tabla 1 *Determinantes del gasto social en los estados brasileños: 1991–1997*

<i>Variables</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>
Izq	15.13** (6.96)	13.57** (6.22)
Compleg	-6.73*** (2.55)	-4.74** (2.33)
IzqxCompleg	-1.22* (0.67)	-1.07* (0.62)
LogPIB	-6.84 (9.09)	-3.77 (7.35)
Des	-3.35 (2.43)	-3.29 (2.55)
Pob65	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
PobUrb	0.00*** (7.19e-06)	0.00* (8.08e-06)
Añoelect	—	-2.87 (3.38)
R ² Ajustado	0.97	0.97
Pr (efectos fijos estado = 0) > chi2	0.000	0.000
Rho	-0.08	-0.12
N	123	

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

de significancia estadística, gobiernos de izquierda invierten en una media de 15 puntos porcentuales más en educación y salud que los demás gobiernos (derecha y centro). Tales resultados corroboran nuestra hipótesis, según la cual—contrariando la teoría de ultrapresidencialismo estatal (UE)—los gobernadores de los estados brasileños tienen prioridades de políticas públicas y se esfuerzan para hacer valer tales prioridades. En este caso, su inclinación ideológica es un factor determinante: gobernadores a la izquierda del espectro ideológico tienden a privilegiar políticas sociales, en mayor medida que los gobernadores de las otras tendencias.

Los testes del Modelo 1 corroboran incluso la segunda proposición del trabajo, que toma en consideración la complejidad legislativa con la cual el gobernador del estado precisa convivir en su mandato. De acuerdo con tal hipótesis, los gobiernos de izquierda con alta complejidad organizacional en la Asamblea Legislativa (medida por el número de comisiones permanentes) tienen su gasto social reducido. Los ensayos estadísticos revelan que a un nivel de significancia estadística de 10 por ciento, los gobiernos de izquierda con alta complejidad organizacional en la Asamblea Legislativa, presentan un gasto social reducido en promedio a 1 punto porcentual. O sea, los resultados de los análisis econométricos revelan

que el nivel del gasto social en un estado es función de la complejidad organizacional de la Asamblea Legislativa de este estado. Esta proposición es corroborada más aún en el Modelo 1: la variable que mide tal complejidad aparece estadísticamente significativa en un nivel de 1 por ciento y con signo negativo, indicando que el gasto social agregado (educación + salud) se reduce en promedio 6 puntos porcentuales cuanto mayor es el número de comisiones permanentes de cada estado.

Los resultados del Modelo 2, cuyo poder predicativo es también de 97 por ciento (R^2 ajustado), que verifican la existencia de ciclos económico-electorales en los estados brasileños, se exponen en la columna tres de la misma tabla. En este modelo, se mantienen el significado y los signos previstos de las variables políticas y de aquella referente a la población urbana. Así y todo, la variable concerniente a años electorales, que explora la incidencia de tales ciclos en los estados brasileños, no presentó relevancia estadística significativa en ningún nivel.

Dentro de las variables socio-económicas, la única que reveló significancia estadística, de 1 por ciento en el Modelo 1 y de 10 por ciento en el Modelo 2, y signo positivo conforme a lo esperado, fue población urbana. Los resultados de ambos modelos indican que cuanto mayor el índice de población urbana del estado, mayor el nivel del gasto social de este mismo estado.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

Los resultados de las verificaciones indican que nuestras dos hipótesis principales fueron confirmadas. Las hipótesis nulas de la inexistencia de un efecto positivo de la ideología del gobernador sobre el nivel del gasto social y de la ausencia de impacto negativo del número de comisiones, aún en gobiernos controlados por la izquierda en este mismo nivel de gasto, fueron descartadas con un nivel de confianza de 5 por ciento y 10 por ciento, respectivamente. Admitiendo la debilidad de este efecto, se percibe, de todos modos, que para un gobernador de izquierda, el resultado de enfrentarse con una Asamblea Legislativa compleja es nada más y nada menos que la modificación substancial de sus prioridades de políticas públicas. Por su parte, en la verificación de la robustez, expuesta en el Modelo 2, columna 3 de la tabla 1, la variable año electoral, utilizada para medir la pertinencia de la hipótesis UE, no demostró un efecto estadístico significativo. O sea, no es posible descartar la hipótesis nula de la desvinculación entre año electoral y el nivel de gasto social en un estado.

Desde el punto de vista de los impactos más generales de tales resultados sobre el actual estado del arte en los estudios institucionalistas podemos destacar por lo menos tres puntos.

En primer lugar, es fundamental llamar la atención hacia la fuerza de los presupuestos básicos de la concepción clásica del neoinstitucionalismo:

preferencias, concebidas como la ubicación de los actores en un espacio unidimensional izquierda—derecha en relación con las decisiones de aplicación de recursos públicos; y las instituciones, entendidas como reglas que definen derechos y distribuyen incentivos de manera diferenciada, deben permanecer como referencia en la elaboración teórica al respecto de cómo funciona el proceso de toma de decisiones en diversos contextos (*settings*) políticos.

En segundo lugar, es relevante resaltar que, al contrario de lo que podrían suponer análisis inspirados por la noción de ultrapresidencialismo estatal en Brasil, existe significativa variación institucional en el ámbito subnacional brasileño y que esa variación produce diferencias importantes y sistemáticas sobre el comportamiento de los gobiernos estatales. De especial interés para la discusión más centrada en el legislativo es el descubrimiento de que la complejidad institucional de las asambleas son una variable central para el entendimiento de cómo se da la decisión en torno del gasto público en el área social. La teoría informacional de organización legislativa, en particular, ofrece pistas esenciales para el montaje de buenos modelos, capaces de dar cuenta de la variación institucional encontrada en sus impactos en términos de *policy outcomes*.

Por último, no se debe subestimar el alcance de los resultados que tienen que ver con los efectos de la variable ideológica (léase preferencias) sobre las decisiones del gasto social. En las innumerables versiones sobre las disfuncionalidades de la democracia brasileña la cuestión de que los partidos son medios ineficaces de comunicación con los electores y de que la ideología es un elemento virtualmente ausente en las disputas políticas. Nuestros resultados no autorizan tal conclusión. Además, como son retirados de un experimento aplicado a los estados brasileños, no autorizan una versión de la política estatal en Brasil según la cual todo el proceso político en ese ámbito sería definido de acuerdo con las conveniencias de la figura del gobernador. La imagen recurrente con la que opera el sentido común es que en Brasil, la política en el ámbito subnacional es un asunto de las elites y de las oligarquías, que se disputan el control de las maquinarias electorales locales, disputas en general vencidas por algún cacique que finalmente consigue dominar todo el proceso decisorio a nivel estatal. Esta imagen adquirió, en 1998, el tratamiento académico correspondiente con la publicación del libro de Fernando Abrucio, *Os barões da federação*. Posteriormente, se han publicado una serie de trabajos que indican la fuerza de los gobernadores en el proceso político brasileño, fuerza que transborda la frontera de las respectivas unidades federales, impactando de manera significativa en la vida política nacional.

Ahora bien, los resultados empíricos alcanzados en el presente estudio, derivados del argumento que expone la importancia de elementos como ideología e instituciones legislativas en la configuración del conflicto político también a nivel estatal, valen de contrapunto interesante para aquella

percepción sobre el proceso decisorio e institucional en la Federación Brasileña. Es nuestra convicción que, a partir del esfuerzo perpetrado aquí, se vuelva necesario el ahondamiento de la teoría y de la investigación empírica en relación a la política democrática de los y en los estados de nuestro país.

REFERENCIAS

- Abrucio, Fernando
 1998 *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec.
- Abrucio, Fernando, y David Samuels
 1997 "A 'nova' política dos governadores: Política subnacional e transição democrática no Brasil". *Lua Nova*, n. 40–41. São Paulo: Cedec.
- Achen, Christopher
 2000 "Why Lagged Dependent Variable Can Suppress the Explanatory Power of the Independent Variable". Trabajo presentado en el Encuentro Anual de Metodología Política de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, University of California, Los Angeles.
- Alesina, Alberto
 1987 "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game". *Quarterly Journal of Economics* 102: 651–678.
- Alesina, Alberto, y Howard Rosenthal
 1995 *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alt, J., y R. Lowry
 1994 "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States". *American Political Science Review* 88: 811–828.
- Ames, Barry
 1987 *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Amorim Neto, O., y H. Borsani
 2004 "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development* 39: 3–27.
- Andrade, R., organizador
 1998 *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Avelino, George, David S. Brown y Wendy Hunter
 2005 "The Effect of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending." *American Journal of Political Science* 49: 625–641.
- Batista, Cristiane C.
 2008 "Partidos políticos, ideologia e política social na América Latina: 1980–1999". *Dados* 51: 647–686.
- Beck, Nathaniel, y Jonathan N. Katz
 1995 "What to Do (and Not to Do) with Time-Series: Cross-Section Data". *American Political Science Review* 89: 634–647.
- Blanco, Fernando
 2001 *O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Boix, Carles
 1997 "Political Parties and Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies". *American Journal of Political Science*, 41(3): 814–845.
- Borsani, Hugo
 2003 *Eleições e economia. Instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979–1998)*, 1a. ed. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

- Coppedge, Michael
 1997 "A Classification of Latin American Political Parties". Kellogg Institute Working Paper No. 244. South Bend, IN: University of Notre Dame.
- Fiorina, Morris
 1996 *Divided Government*. New York: Macmillan.
- Garrett, Geoffrey
 1998 *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, M., y M. McCubbins, eds.
 2001 *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbs, Douglas
 1977 "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review* 71: 1467–1487.
- Huber, Evelynne, Thomas Mustillo y John D. Stephens
 2004 "Determinants of Social Spending in Latin América". Trabajo preparado para las reuniones de Society for the Advancement of Socio-Economics, Washington, D.C., 8–11 de julio, 2004.
- Krehbiel, Keith
 1990 *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Laakso, M., y R. Taagepera
 1979 "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3–27.
- Lima, Olavo Brasil, Jr., organizador
 1997 *O sistema partidário brasileiro, diversidade e tendências, 1982–94*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Mainwaring, Scott
 1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mejía Acosta, André, y Michael Coppedge
 2001 "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin América, 1979–1998". Trabajo presentado en el XXIII Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Washington, D.C., 5–8 de septiembre.
- Nicolau, Jairo
 1996 *Multipartidarismo e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Nordhaus, William
 1975 "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies* 174: 169–190.
- Pereira, André Ricardo V. V.
 2004 "Por Baixo dos Panos: Governadores e assembleias no Brasil contemporâneo". Tesis de doctorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Samuels, D.
 2003 *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, D., y S. Mainwaring
 2004 "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edgar L. Gibson, 85–130. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Santos, F.
 2001 *O poder legislativo nos estados: Diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Soares, M. M.
 2007 "Democracia, representação política e federalismo no Brasil". Tesis de doctorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Strom, Kaare
 1998 "Parliamentary Committees in European Democracies", en *The New Roles of Parliamentary Committees*, editado por Lawrence D. Longley y Roger H. Davidson, 21–59. Londres: Frank Cass.

Tsbelis, George

1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science* 25: 289–325.

Tufte, E.

1978 *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wawro, Gregory

2002 "Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science". *Political Analysis* 10 (1): 25–48.