

Colección Progresos en Economía

7

PROGRESOS EN ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA FISCAL

Oswaldo Meloni
(Compilador)

José Bercoff
Ginette Lafit
Daniel Lema
Oswaldo Meloni
Jorge Nougués
Ernesto Rezk
Vanina Ricca
Cecilia Rumi
Jorge Streb
Mariano Tommasi



**Asociación Argentina
de Economía Política**

TEMAS^T

PROGRESOS EN ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA FISCAL

Editor: Osvaldo Meloni

Autores: José Bercoff
Ginette Lafit
Daniel Lema
Osvaldo Meloni
Jorge Nougués
Ernesto Rezk
Vanina Ricca
Cecilia Rumi
Jorge Streb
Mariano Tommasi

Serie Progresos en Economía



**Asociación Argentina
de Economía Política**

Meloni, Osvaldo

Progresos en economía política de la política fiscal. - 1a ed. - Buenos Aires :
Temas Grupo Editorial, 2013. 176 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1826-70-4

1. Políticas Públicas. 2. Economía Política. CDD 320.6

Fecha de catalogación: 26/07/2013

Título del libro: Progresos en Economía Política de la Política Fiscal.

© AAEP – Asociación Argentina de Economía Política
Ayda. Córdoba 637 piso 4to
C1054AAF Ciudad de Buenos Aires, Argentina

© Temas Grupo Editorial SRL, 2013
Cerrito 136 Piso 3º A
C1010AAD Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.editorialtemas.com

Derechos reservados en el idioma español

1º edición, agosto de 2013, 200 ejemplares

Comité TEMAS Grupo Editorial
Dirección : Jorge Scarfi
Coordinación general: Julieta Codugnello
Producción: Inés Shute Dinamarca
Comunicación & Marketing: Lucila Sidero

ISBN: 978-987-1826-70-4

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Esta edición se terminó de Imprimir en Booverse, agosto de 2013.
www.booverse.com.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin permiso escrito
de la Editorial.

Índice

Prólogo	7
<i>Walter Sosa Escudero, Presidente AAEP</i>	
1. Introducción	9
<i>Osvaldo Meloni</i>	
2. Instituciones y Política Fiscal	15
<i>Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi</i>	
3. Ciclos electorales en política fiscal	37
<i>Daniel Lema y Jorge Streb</i>	
4. Federalismo Fiscal y Economía Política de la Descentralización	79
<i>Cecilia Rumi</i>	
5. Economía Política de las Transferencias. Un análisis para Argentina con datos de panel	113
<i>Ernesto Rezk, Ginette Lafit y Vanina Ricca</i>	
6. El Rol del Congreso en la Política Fiscal: Política Distributiva	149
<i>José Bercoff y Jorge Nougués</i>	
Sobre los autores	171

Prólogo

La principal misión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) consiste en “Promover el análisis económico en el país con miras al adelanto de la ciencia”.

Históricamente, y desde su creación, las principales actividades destinadas a este fin, han sido sus Reuniones Anuales. Estas Reuniones son un verdadero ámbito de difusión de conocimiento científico en Economía, en un marco de diversidad temática, metodológica, ideológica, generacional y regional. La historia de estas reuniones, plasmadas en sus *Anales*, que contienen la totalidad de los trabajos presentados, es un verdadero muestrario de la diversidad y relevancia de la producción científica sobre temas de economía en la Argentina.

En el año 2004 la AAEP toma la decisión de ampliar esta oferta a través de su serie de *Progresos en Economía*, una acertada iniciativa en donde se les solicita a socios expertos en temas de frontera, que presenten avances recientes sobre tópicos de economía, de modo de ofrecer a la comunidad científica una visión reciente y abarcativa de temas actuales y relevantes.

En este marco, se incorpora a esta colección este libro, editado por Osvaldo Meloni, que revisa progresos en economía política de la política fiscal, al cual contribuyen los más destacados expertos de nuestro ámbito. Felicito y agradezco a Osvaldo Meloni por su esmerada tarea en la organización de este volumen, y descuento que nuestros socios, y el público interesado en general, se beneficiarán considerablemente de la lectura y análisis de este libro, que versa sobre temas de particular importancia para nuestra profesión.

Walter Sosa Escudero
Presidente, AAEP.

1. Introducción

*Osvaldo Meloni*¹

Universidad Nacional de Tucumán

Suponga que un “economista representativo” es designado ministro de economía del país, ¿cómo escogería la política tributaria? ¿Y la política de gasto público? ¿Cuál sería la política de endeudamiento? Suponga además que el “economista representativo” intenta guiar su accionar teniendo en cuenta modelos teóricos que resultan en políticas óptimas. ¿Cómo modelará el comportamiento de los gobernantes? ¿Cuál será el conjunto de restricciones relevantes? Para ser más concretos en nuestros interrogantes: al elaborar su política fiscal, nuestro hipotético “economista representativo”, ¿visualizara a los gobernantes como planificadores benevolentes que intentan maximizar el bienestar social, o como actores con intereses propios que no siempre están alineados con los de la sociedad? ¿Incluirá en el conjunto de restricciones solo las técnicas e informacionales o también agregará las que surgen del juego político? La elección de las primeras alternativas en ambas preguntas nos deposita en el conocido y bello mundo de las políticas óptimas. Elegir las segundas opciones nos transporta, en cambio, al menos confortable, pero apasionante campo de *political economy*.

Cuando se supone la existencia de un planificador benevolente no suele apuntarse, tal vez por demasiado obvio, que el mismo no necesita revalidar su mandato en elecciones democráticas para permanecer en el poder ni pergeñar alianzas para lograr mayorías en las cámaras legislativas, por mencionar algunas de las tareas centrales de un gobernante. De igual modo, los inevitables conflictos de intereses que enfrenta una sociedad

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de José Bercoff, Cecilia Rumi y Gustavo Wallberg. Naturalmente, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

formada por individuos heterogéneos en cuanto a gustos y dotaciones iniciales, derivan en políticas que constituyen restricciones en sí mismas que suelen ignorarse al momento de computar la política tributaria o de endeudamiento óptima.

Para no defraudar las expectativas del lector debo advertir, como se hace al comenzar un film cuyo contenido puede herir sensibilidades, que en los capítulos siguientes no hay planificadores benignos que cuidan de que la sociedad alcance niveles óptimos de bienestar desde una óptica intertemporal sino gobernantes egoístas que buscan maximizar su propia utilidad. Los gobernantes que transitan por estas páginas buscan mantenerse en el poder para gozar de las rentas que brinda el cargo y para lograrlo no dudan en utilizar todos los instrumentos a su alcance². Son oportunistas y calculadores, no solo cuando se enfrentan al escrutinio de una sociedad en elecciones democráticas sino también en otras circunstancias, como cuando buscan recibir transferencias desde otro nivel de gobierno.

En los capítulos siguientes tampoco hay burócratas cuyo objetivo es servir a los ciudadanos sino que, por el contrario, pretenden maximizar su área de influencia a través de un mayor presupuesto. Los ciudadanos que habitan en estos capítulos también privilegian la maximización de su propia utilidad, como ocurre en los modelos estándar, pero la novedad aquí es que esto puede implicar reelegir gobernantes poco transparentes y dispendiosos, y por lo tanto nocivos para la sociedad en su conjunto, pero que ofrecen tentadoramente financiar bienes públicos no con impuestos locales (que pagarían ellos) sino con transferencias desde otro nivel de gobierno (con recursos de otros ciudadanos).

Si a pesar de esta advertencia decide continuar con la lectura, le comento que en este volumen pretendemos difundir algunos de los últimos avances del enfoque de *political economy* relacionados con la política fiscal. Nos planteamos dos objetivos: que el libro tenga el carácter de revisión de la literatura existente tanto teórica como empírica, y que sea accesible a un público amplio, que incluye economistas profesionales y alumnos de grado avanzados de las carreras de Economía y Ciencias Políticas que posean

² Besley (2006) define las rentas que conlleva un cargo público (Ego rents) como el “efecto de ‘intoxicación’ que genera el poder o como el orgullo de haber sido aprobada su actuación pública en elecciones en las que participan sus conciudadanos. Otras fuentes de beneficios de poseer un cargo son las ganancias materiales, que pueden estar relacionadas con recompensas a amigos y correligionarios o con la corrupción. También pueden estar asociadas a salarios y beneficios atractivos”.

conocimientos básicos de finanzas públicas, cálculo infinitesimal y teoría de juegos.

Organización del libro

Los siguientes cinco capítulos presentan una exposición de tópicos seleccionados de economía política focalizados en la política fiscal realizada por investigadores argentinos que contribuyen activamente a su desarrollo. El capítulo 2 está pensado como un marco para entender los restantes, en el sentido que se discute el entramado de incentivos que genera una democracia representativa. Se presenta a las instituciones, entendidas en un sentido amplio como reglas de juego político, como mecanismos diseñados para limitar la discrecionalidad de los políticos elegidos democráticamente y para ayudar a las sociedades a superar la miopía natural de los sistemas políticos. Este capítulo, elaborado por Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi, examina los principales aportes teóricos y empíricos que relacionan las distintas formas de gobierno y de sistemas electorales con la política fiscal. Los autores también reflejan el debate en torno a la influencia de las reglas de presupuesto sobre la disciplina fiscal. Esta discusión se inició hace ya varias décadas cuando se popularizó en numerosos países y jurisdicciones subnacionales la imposición de reglas fiscales bajo diversas formas: restricciones numéricas, reglas de procedimiento, reglas de transparencia, para impedir ciertos comportamientos discrecionales distorsivos.

El capítulo 3, escrito por Daniel Lema y Jorge Streb, está dedicado al tópico más “popular” de *political economy*, el que permite apreciar con nitidez la influencia de la política sobre la economía pero también el que presenta los mayores riesgos si se pretende derivar lecciones de políticas públicas sin el marco teórico adecuado: los ciclos electorales en la política fiscal. Los denominados *Political Budget Cycles* son casos particulares de los ciclos económicos de origen político, en los que los gobernantes manipulan específicamente instrumentos de política fiscal para permanecer en el poder. Lema y Streb reconstruyen el sinuoso camino iniciado por Nordhaus (1975) destacando aportes teóricos y empíricos que fueron moldeando el actual estado del conocimiento. Los autores proponen interpretar los ciclos políticos presupuestarios en términos de un problema de inconsistencia temporal que enfrenta todo gobernante que se somete al escrutinio popular regularmente: no es creíble que los gobiernos no vayan a aplicar políticas de estímulo antes de las elecciones, a menos que existan

actores de veto legislativos que limiten la discrecionalidad del poder ejecutivo

Los capítulos 4, 5 y 6 analizan los avances de la economía política de la política fiscal en el ámbito de una república federal. La decisión de focalizar la atención en este tipo de organización es deliberada ya que se pretende enfatizar temas que sirvan al entendimiento del caso argentino.

El capítulo 4, elaborado por Cecilia Rumi, revisa y discute los desarrollos teóricos y empíricos en el campo de la economía política del federalismo fiscal, partiendo de los modelos denominados hoy de primera generación (FGFF, por su acrónimo en inglés), asociados a los nombres de Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972, 1977) y Brennan y Buchanan (1977). Siguiendo las funciones de gobierno de estabilización, de asignación y de distribución, la autora presenta los problemas y la evidencia en la determinación de la política fiscal entre gobiernos centrales y sub-nacionales desde el prisma de los modelos de federalismo fiscal de segunda generación (SGFF), caracterizados por agentes públicos maximizadores de utilidad cuya función objetivo privilegia sus intereses y no los de la sociedad.

El capítulo 5 aborda específicamente la economía política de las transferencias intergubernamentales. Los autores, Ernesto Rezk, Ginette Lafit y Vanina Ricca de la Universidad Nacional de Córdoba, estudian las diversas modalidades de transferencias nacionales a los niveles subnacionales y analizan el caso argentino para el periodo 1993-2008. El trabajo examina los efectos de las transferencias sobre el grado de responsabilidad (accountability) de los gobiernos subnacionales y sobre la solidez del federalismo fiscal e identifica un conjunto de variables económicas, fiscales y políticas que explican la creciente participación de las transferencias corrientes no automáticas en la financiación provincial.

El capítulo 6 trata del rol del Congreso en la distribución geográfica (entre jurisdicciones) de fondos federales. ¿Por qué algunos distritos reciben del gobierno central más recursos (en términos per cápita) que otras? Dos especialistas que han contribuido con la literatura teórica y empírica del tema, José Bercoff y Jorge Nougués, son los encargados de relevar los avances teóricos y la evidencia empírica para contestar esta pregunta. En un contexto caracterizado por intereses regionales que pugnan por obtener una mayor tajada del pozo común de recursos tributarios, confluyen explicaciones relacionadas con el rol de los partidos políticos, con la

alineación de gobernadores con el gobierno central, con las reglas que determinan la representación de cada jurisdicción en el Congreso, como la sobrerrepresentación legislativa, y con las características y posición de poder de los representantes de ambas cámaras.

Contribuir con la coordinación y redacción de un libro es siempre estimulante y también desafiante. Más aún si se trata de un volumen que forma parte de una prestigiosa *Serie* que puede mostrar entre sus autores a los más destacados economistas del país. Es además un motivo de orgullo trabajar con algunos de los más reconocidos especialistas del área como José Bercoff, Daniel Lema, Jorge Nougués, Ernesto Rezk, Cecilia Rumi, Jorge Streb y Mariano Tommasi y también de jóvenes promesas como Ginette Lafit y Vanina Ricca. Finalmente quiero agradecer a la Asociación Argentina de Economía Política el haberme encomendado esta grata tarea y darme la posibilidad de difundir avances en esta fascinante área de la economía.

Referencias

- Besley, Timothy (2006). *Principled agents?* London: Oxford University Press.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James (1977) *Towards a Tax Constitution for Leviathan*. *Journal of Public Economics* 8:255-274.
- Musgrave, Richard (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nordhaus, William D. (1975) *The political business cycle*. *Review of Economic Studies* 42: 169–190.
- Oates, William (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Oates, William, editor (1977) *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Press, Massachusetts.
- Tiebout, Charles (1956) *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 64, 5: 416-24.

2. Instituciones y Política fiscal

Oswaldo Meloni

Universidad Nacional de Tucumán

Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés

“Los Yahoos, bien lo sé, son un pueblo bárbaro, quizá el más bárbaro del orbe, pero sería una injusticia olvidar ciertos rasgos que los redimen. Tienen instituciones,... Afirman la verdad de los castigos y de la recompensas. ...”

Jorge Luis Borges

El informe de Brodie. Emecé 1996

Introducción

En el *Informe de Brodie*, Jorge Luis Borges cuenta la historia de los Yahoos, un pueblo bárbaro como ninguno, de memoria precaria, con un extraño sistema de premios y castigos y cuya falta de imaginación los movía a ser tremendamente crueles. Según las palabras que Borges pone en la pluma del protagonista del cuento y autor del “Informe”, David Brodie, los yahoos solo encontraban redención en sus instituciones. ¿Qué poder tan extraordinario tienen las instituciones como para redimir a un pueblo bárbaro? ¿Qué hay en ellas que puedan perdonar las bestialidades de los yahoos?

Desde luego, los economistas no le atribuimos poder redentor a las instituciones pero si le asignamos un rol importante en el camino que las sociedades emprenden para solucionar sus problemas de acción colectiva. ¿Cuáles son esos problemas?

En las democracias representativas los ciudadanos eligen representantes que se ocupan de una gran variedad de asuntos públicos, entre ellos, el que motiva este libro: la política fiscal. Imponer tributos, gastar los recursos recaudados y endeudarse en nombre del Estado quedan en manos de un grupo de políticos elegidos por el pueblo. Ellos deciden quienes deben soportar los gravámenes, como se asignarán los recursos recaudados y si habrá que tomar deuda, y bajo cuáles condiciones, en caso que las erogaciones excedan a los recursos disponibles. Delegar el poder a terceros en contextos caracterizados por la incertidumbre y por costos positivos de monitoreo y de adquisición de información relevante (que es el ambiente predominante en la política), aumenta las probabilidades de que el Mandatario (denominado Agente en nuestra jerga) se desvíe de los intereses del Mandante (Principal) intentando obtener rentas, derivadas de su cargo público, para sí mismo o para su partido. Es clave entender que tanto el Principal como el Agente buscan maximizar su propia utilidad y que solo se morigerará el impacto del riesgo moral si los intereses de ambos están alineados por algún mecanismo de incentivos.

La asignación del gasto público en las democracias también genera conflictos ya que, como norma general, los tributos recaudados por el Estado se vuelcan en un pozo común y se distribuyen mediante un complejo proceso de negociación política lo que da lugar a que haya grupos relativamente pequeños que disfrutan del esfuerzo fiscal realizado por otros. Los grupos de interés cercanos al gobierno sacan partido de esta situación recibiendo más de lo que aportan, mientras que una buena porción de la sociedad contribuye con más de lo que recibe. Estos grupos de interés maximizan su influencia impulsando el gasto público y el endeudamiento.

El entramado de incentivos de una democracia tiene como telón de fondo un evidente sesgo hacia el presente en detrimento del futuro. A menos que los votantes sean totalmente homogéneos y que se preocupen de sus descendientes tanto como de ellos mismos, la preferencia por el hoy se manifestará en una tendencia a incurrir en déficits fiscales financiados con deuda. La situación puede analizarse también como un problema de inconsistencia temporal ya que si bien se reconoce que en el largo plazo es imperativo mantener la disciplina fiscal para lograr una deuda sustentable, la necesidad de estabilizar el producto durante las fases recesivas del ciclo económico relega el objetivo de largo plazo por el más urgente de corto plazo que requiere de aumentos en el gasto público y disminución

de alícuotas impositivas en su versión keynesiana, o de aumentos en el endeudamiento, en su versión neoclásica, para estimular la demanda agregada.

El problema del pozo común en su interpretación dinámica no se restringe a la miopía de los políticos. También los ciudadanos privilegian políticas que les entregan utilidad en el presente aunque ellas impliquen desutilidad en el futuro para la sociedad de la que ellos y/o su descendencia formarán parte. En innumerables oportunidades llevar a cabo políticas sustentables en el tiempo requiere imponer costos evidentes y concretos a algunas “constituencias” (a veces fuertemente organizadas como beneficiarios de prebendas previas) a cambio de ganancias futuras que por su propia distancia temporal son comúnmente más inciertas y menos sobresalientes en la conciencia de la gente. Las políticas públicas que tienen estos componentes de inversión (“policy investments”) pueden ser penalizadas por los votantes; pueden también ser rechazadas por los políticos que no están seguros sobre sus beneficios de largo plazo; y pueden ser combatidas de diversas maneras por grupos bien organizados que pagarían parte importante de sus costos de corto plazo. El problema es de gran relevancia puesto que muchos de los temas públicos más importantes, la salud, la educación, la protección social, la infraestructura, el medio ambiente, el desarrollo humano, la política tecnológica, la seguridad, la planificación económica, son por su naturaleza políticas públicas con un fuerte contenido intertemporal.

En el caso de los países con organización federal los problemas de incentivos “Principal –Agente” y “de los comunes” no solo se reproducen en cada uno de los distritos sino que además este último también aparece cuando el gobierno central transfiere recursos no devolutivos a los distintos gobiernos subnacionales. En este caso, es muy probable que los ciudadanos de una provincia se beneficien de los impuestos recaudados en otro distrito³. El desbalance fiscal vertical resultante modifica las relaciones entre ciudadanos y autoridades electas⁴. Los primeros tienen incentivos a premiar a los gobernantes hábiles en el juego de contribuir poco y extraer la mayor cantidad posible de los recursos comunes, y escasos alicientes a

³ Puede ocurrir que los ciudadanos pobres de regiones ricas subsidién a los ricos de regiones pobres. Véanse Porto (1990) y Porto y Cont (1996) para el caso argentino

⁴ Los rescates (bailouts) del gobierno central a distritos con dificultades financieras son un caso particular de transferencias no devolutivas.

controlar el nivel y el destino de las erogaciones puesto que el dinero para financiarlas no sale directamente de sus bolsillos. Por lo tanto, se espera que se relaje la disciplina fiscal y que aumenten el gasto público, el déficit fiscal y el endeudamiento en los distritos subnacionales y, en la medida que estos desemboquen en rescates (bailouts), se espera además que la política económica del gobierno central transite el mismo camino. Los desbalances fiscales verticales estimulan además el gasto en rubros como la nómina salarial que tienen un fuerte atractivo para los gobernantes locales que buscan ganar popularidad en su distrito, a la vez que se desestimulan inversiones poco “visibles” (cloacas, por ejemplo).

¿Cómo impedimos que los gobernantes utilicen el poder conferido por el pueblo en provecho propio? ¿Cómo restringimos el accionar de los políticos para que la distribución de los recursos recaudados no refleje sus preferencias sino las de la sociedad? ¿Cómo evitamos que los gobiernos comprometan el bienestar de las futuras generaciones mediante un excesivo endeudamiento? ¿Cómo podemos moderar las preferencias por el presente de la propia sociedad? ¿Cuáles son los mecanismos que la democracia ofrece para enfrentar los problemas de agencia y de pozo común?

Lejos del carácter redentor que Brodie, el personaje de Borges, le da a las instituciones, los economistas las pensamos –en este contexto- como mecanismos para limitar la discrecionalidad de los políticos elegidos democráticamente y para ayudar a las sociedades a superar la miopía natural de los sistemas políticos. Consideramos que la lógica de las instituciones es preferible a la lógica de la discrecionalidad. Por lo primero entendemos la existencia de reglas permanentes y estables en función de las cuales los agentes económicos pueden tomar decisiones. La lógica de la discrecionalidad implica que las decisiones se toman en función de las circunstancias presentes y de las alternativas de acción que en el momento aparecen como las más adecuadas para satisfacer intereses inmediatos⁵.

Existen diversas instituciones y reglas que influyen en el desempeño fiscal de una economía. En este capítulo concentraremos nuestro análisis en el impacto de las elecciones y de diversos mecanismos electorales; en la forma de gobierno, en las reglas que rigen la relación entre el gobierno federal y los subnacionales y en las que restringen las prácticas presupuestarias en los distintos niveles de gobierno. La literatura ha desarrollado un enfoque básico que consiste en identificar las diferencias en las políticas y en el desempeño fiscal como función de las instituciones políticas subyacentes

⁵ Véase Meloni y Saguir (1994)

en la sociedad (Acemoglu, 2005; Persson y Tabellini, 2000 y 2003) La principal dificultad de este enfoque reside en el carácter endógeno de las instituciones (Przeworski, 2004 y Shvetsova, 2003). El análisis teórico y empírico se complica si resultados poco satisfactorios, ya sea en materia electoral, económica o fiscal, conllevan cambios en las instituciones. De verificarse esta situación se invalida el uso de las instituciones como variables explicativas de algunos resultados. Sin embargo, en la medida que haya obstáculos legales para cambiar las reglas, tales como mayorías especiales, que impliquen cambios de reglas poco frecuentes, puede considerarse que las instituciones son predeterminadas. (Véase de todos modos los comentarios sobre “instituciones como equilibrios” más adelante).

Para el caso de los países pequeños existen otras instituciones que pueden considerarse exógenas, como los mercados de capitales internacionales que castigan desempeños fiscales pobres con tasas de interés altas o con restricciones de acceso al mercado. El mercado de capitales también actúa a través de su movilidad. Gravámenes elevados o amenazas de confiscación parcial o total resultan en salidas de capitales que terminan afectando los precios de los activos inmóviles y por lo tanto ejerciendo presión sobre los *policymakers* locales interesados en asegurar su base tributaria (Brennan y Buchanan, 1977)⁶.

El Rol de las Elecciones

Las elecciones son los mecanismos naturales y primarios de control de los políticos. Ellas contribuyen a seleccionar, controlar y evaluar a los políticos de modo que alineen sus necesidades y preferencias con las de los votantes. El supuesto implícito en esta afirmación es la existencia de competencia política. Una amplia y creciente literatura teórica y empírica (Sollé-Ollé, 2006; Besley et al. 2005; Rodgers y Rodgers, 2000; Besley y Case, 1995) sostiene la hipótesis de que la competencia política, al restringir el accionar de los gobernantes, mejora las políticas públicas en general y la política fiscal en particular. La razón es muy simple: los políticos son agentes maximizadores de poder, y el poder y el tamaño del sector público están correlacionados, por lo tanto su único propósito es

⁶ Otros factores móviles como trabajadores y empresarios también pueden afectar la política fiscal mediante su movilidad, aunque sus velocidades de respuesta son sustancialmente menores que la del capital financiero.

maximizar el tamaño del sector público. Esta es la denominada hipótesis del Leviatán de Brennan y Buchanan (1977). El límite al Leviathan lo da el monto de recursos que pueden obtener mediante tributos (y endeudamiento). Al tomar decisiones respecto del nivel de gasto público, los políticos cotejan la probabilidad de perder el cargo en una contienda electoral como consecuencia de aumentar los tributos o la deuda versus el incremento de utilidad que le proporciona el aumento del gasto (poder y rentas). Resulta interesante observar que si el aumento de las erogaciones del sector público no se realiza completamente con el esfuerzo fiscal del electorado sino con el aporte de otra “constituency” como ocurre con algunos distritos subnacionales en federaciones que presentan un elevado desbalance fiscal vertical, entonces no necesariamente la competencia política redundará en un menor gasto gubernamental en esas jurisdicciones (Jones, Meloni y Tommasi, 2012). Un gobernante amenazado por la competencia podría buscar el favor de los votantes de su distrito aumentando las erogaciones o disminuyendo las alícuotas de los tributos locales siempre que reciba transferencias del gobierno central para financiar esas acciones.

Las reglas electorales juegan un rol preponderante en la hipótesis que relaciona competencia política con tamaño y composición del gasto del sector público. Cómo se elige no solo puede generar incentivos para limitar o alentar el incremento de las erogaciones y el endeudamiento sino también para alterar la composición del gasto según que los políticos deban obtener el apoyo de un electorado pequeño con demandas específicas o uno amplio y heterogéneo.

Hay tres elementos que definen las reglas electorales: la magnitud del distrito, la fórmula electoral y la estructura de la votación. La primera se refiere al número de representantes elegidos en cada distrito electoral. La distinción más simple es entre el caso de circunscripciones uninominales, que eligen un solo representante por distrito y el de circunscripciones plurinominales, en las que hay más un cargo electivo en juego. El segundo elemento está relacionado con la fórmula que traduce el número de votos en el número de bancas en los cuerpos legislativos. En este caso, se suele distinguir entre sistemas mayoritarios, que asignan todas las bancas en disputa al partido que obtiene la mayoría de los votos, y sistemas proporcionales en los que la representación depende del porcentaje de votos obtenido. Por último, la estructura de la votación tiene en cuenta cómo se vota, es decir si se hace por candidatos individuales o por una lista

de candidatos, o si las listas son cerradas o abiertas (con más opciones para el votante)

Sistemas electorales y política fiscal

La literatura reciente tiende a argumentar que las elecciones van a implicar un mejor control ciudadano de los políticos en la medida que se pueda identificar al responsable de las políticas públicas para evaluarlo y premiarlo (o castigarlo) con el voto. Por lo tanto, los sistemas electorales que combinen distritos relativamente pequeños, uninominales y con una regla mayoritaria, al focalizar la responsabilidad en un partido y un político, favorecen el control ciudadano y por lo tanto limitan la extracción de rentas y el comportamiento fiscal dispendioso por parte de los políticos (Persson y Tabellini, 2004). Por el contrario, sistemas electorales caracterizados por distritos de gran magnitud, representación proporcional y lista de candidatos, tienden a diluir las responsabilidades y, por ende, dificultan el control. Estos sistemas favorecen el armado de coaliciones amplias que atraen a los votantes con programas o bienes públicos de alcance general tales como gastos en seguridad social (Persson y Tabellini, 1999, 2000). Se espera, entonces, que los sistemas proporcionales y plurinominales estén asociados con políticas fiscales relativamente más expansivas.⁷

Sin embargo, la mejora en “accountability” que proporcionan los sistemas uninominales con regla mayoritaria no es gratis. Los costos son, por una parte, la agudización del problema del pozo común, y por otra, el surgimiento de barreras de entrada. En cuanto al primero, todos los actores claves tienen incentivos a sacar ventaja de los recursos tributarios comunes. El gobernante propiciará programas focalizados en votantes cruciales para su distrito, financiados con el esfuerzo tributario general, ya que recibe todo el crédito de esa acción. De igual modo, los partidos políticos buscarán concentrar el gasto público o las rebajas tributarias en los votantes de distritos claves ya que con solo obtener el 50% de los

⁷ Habiendo dicho esto, vale la pena destacar que una cosa son los efectos “promedio” en modelos teóricos y en estimaciones empíricas entre países, y otra es el efecto que el cambio de una regla electoral puede tener en el contexto histórico y de “equilibrio general político” de un país. Por ejemplo, Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012) muestran varios problemas de agencia que devienen de las características del federalismo político argentino. En ese contexto, las peores distorsiones suceden en los distritos más pequeños, donde muchas veces (dada la renovación parcial de legisladores) se eligen tan solo dos representantes. En este contexto, cambios de reglas que, por ejemplo, fraccionaran los distritos electorales más grandes, podrían llegar a tener el efecto contrario al deseado.

votos en el 50% de los distritos será el vencedor a nivel nacional. Es decir, con sólo el 25% de apoyo popular ganará la elección. En cambio, si el sistema fuese proporcional, necesitaría el 50% de los votos. Por último, es altamente probable que los votantes premien con sus votos a quienes los benefician.

Los sistemas mayoritarios, al exigir un elevado porcentaje del voto popular para competir con chances de ganar, tienen un evidente sesgo a favor de partidos políticos establecidos y en contra de partidos nuevos. Cualquier expresión política novedosa, que por lo general, en sus inicios, es minoritaria, tiene incentivos a incorporarse a partidos con gran envergadura y pelear posiciones dentro de ellos ya que de otro modo vería entorpecido su progreso. En este sentido, los sistemas mayoritarios constituyen una barrera de entrada para partidos políticos pequeños. En cambio, en los sistemas proporcionales tal barrera es más baja ya que depende del “piso” de votos que se necesite para acceder con representantes a los cuerpos colegiados (Von Hagen, 2008).

Forma de Gobierno y Política Fiscal

El control democrático que generan las elecciones sobre el accionar de los políticos puede tener distinto impacto según sea la forma de gobierno. Entre los países democráticos del mundo las dos formas de gobierno predominantes son la presidencial y la parlamentaria. En la primera los ciudadanos eligen al presidente ya sea directamente o mediante electores (sistema de colegio electoral cuyo caso más prominente es el de EE.UU., aunque también rigió en Argentina hasta la reforma constitucional de 1994) En la parlamentaria, en contraste, el pueblo elige a sus representantes y estos designan al jefe de gobierno quien permanece en su cargo siempre que cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

¿Cómo influye la forma de gobierno en la política fiscal? Si bien el presidente tiene ministros que actúan como “fusibles”, él es directamente responsable por sus errores y obtiene el crédito por sus aciertos. En cambio, en el régimen parlamentario, la misma forma de elección del jefe de gobierno genera una relación más indirecta. Persson, Roland y Tabellini (2000) sugieren que los regímenes presidenciales donde típicamente hay mayor separación de poderes deberían tener sectores públicos de menor tamaño (gasto como porcentaje del PBI) y con programas de transferencias sociales más pequeños que los regímenes parlamentarios.

El argumento principal es que el costo de la colusión entre el Ejecutivo y la Legislatura es relativamente más bajo en regímenes parlamentarios que en presidencialistas lo que facilita el aumento de impuestos y gastos. Adicionalmente, en los sistemas parlamentarios las mayorías pueden promover programas de cobertura amplia que sean soportados, en gran medida, por las minorías.

Reglas Fiscales y Procedimientos Presupuestarios

Ante los problemas de incentivos, tanto de agencia como de pozo común, presentes en todo sistema político, hace algunas décadas ha habido una tendencia a la imposición de reglas fiscales (límites numéricos) y reglas de procedimiento presupuestario, como posible solución a los mismos. El objetivo de estas reglas tiende a ser el de mejorar la disciplina fiscal impidiendo ciertos comportamientos discrecionales distorsivos. Las reglas fiscales suelen clasificarse en tres grupos: restricciones numéricas, reglas de procedimiento, y reglas de transparencia.

Las restricciones numéricas generalmente toman la forma de techos nominales al gasto, al déficit, o al nivel de endeudamiento. En caso de ser cumplidas (cuando hay un buen *enforcement*) pueden tener la virtud de darle mayor previsibilidad a la macroeconomía y a evitar la tendencia de los gobiernos a dejar complicaciones a sus sucesores. El problema es que las reglas, si demasiado estrictas, pueden no dar lugar a un adecuado manejo macroeconómico, dadas las fluctuaciones inherentes que sufren las economías. Por ejemplo, las reglas de presupuesto balanceado tienden a generar movimientos procíclicos y, por lo tanto, a exacerbar el ciclo económico (Levinson, 1998)⁸. Además, conllevan una tendencia a suspender inversiones productivas y, por ende, deseables (Krogstrup y Wyplosz, 2010).

Para evitar esto se ha tratado de desarrollar reglas contingentes, por ejemplo incluyendo cláusulas de escape que permitan acomodar respuestas discrecionales ante turbulencias inesperadas. Una dificultad adicional es que, cuanto más complejas se vuelven las reglas, pueden dar lugar a la “contabilidad creativa”, invitando a subterfugios para cumplir artificialmente con la misma⁹. Las reglas de transparencia pretenden atacar

⁸ Como se verá en la sección siguiente, Fatás y Mihov (2006) desafían esta conjetura.

⁹ Milesi-Ferretti (2003) modela una economía en la que se impone reglas sobre variables fiscales pero

precisamente estos problemas, además de proveer mayor información para que diversos poderes y actores de la sociedad puedan monitorear más adecuadamente el accionar del sector público. Las reglas de transparencia tratan de evitar el uso de partidas extra-presupuestarias, el uso estratégico de estimaciones macroeconómicas que sub o sobre valúan ingresos o gastos para aumentar la discrecionalidad ex post, y tratan de explicitar múltiples posibles pasivos contingentes

Las reglas de procedimiento son aquellas que afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario. Se suele distinguir entre reglas más jerárquicas y reglas más colegiadas. En general, se ha tendido a pensar que reglas más jerárquicas son mejores para evitar problemas de pozo común, con la lógica de que es conveniente dar mayor poder a aquellos actores que tienen mejores incentivos a internalizar los efectos de sus acciones, favoreciendo por ejemplo al Ministerio de Hacienda por sobre ministerios sectoriales “de gasto”, al Poder Ejecutivo por sobre el Legislativo, o a los Estados Nacionales por sobre los Estados Provinciales. En la práctica estas reglas a veces tienen buenos efectos, pero no siempre es el caso, porque no siempre los actores más “centrales” tienen los incentivos correctos.

En este contexto de reglas fiscales es oportuno revisar los problemas específicos que tienen los países bajo una estructura federal de gobierno. Dada la existencia de canales de asistencia financiera entre jurisdicciones que por lo general están ausentes en las relaciones internacionales, existe una tendencia de los gobiernos subnacionales a enfrentar restricciones de presupuesto más blandas que muchas veces pueden producir desajustes fiscales. Esto opera en la práctica a través de diversos mecanismos de “bail out” por los cuales los gobiernos nacionales, e indirectamente las otras jurisdicciones, tienden a terminar financiando parte del gasto excesivo de provincias y municipios¹⁰.

Se han discutido en teoría y aplicado en la práctica una serie de mecanismos para evitar que esto suceda. Algunos de estos mecanismos, ya mencionados, consisten en otorgar mayor autoridad fiscal a los gobiernos nacionales. Otros consisten en la imposición de reglas fiscales a los

la medición que sea hace de éstas puede ser distinta de las “verdaderas” magnitudes ya que hay espacio para contabilidad “creativa”. La probabilidad de detectar la contabilidad “creativa” depende del tamaño y transparencia del presupuesto.

¹⁰ El capítulo 4 de este libro, elaborado por Cecilia Rumi, se explora sobre este tema.

gobiernos subnacionales, tales como las implementadas por varios países latinoamericanos a través de las Leyes de Responsabilidad Fiscal. Braun y Tommasi (2004) han estudiado la aplicación de dichas normas y han encontrado que tales normas muchas veces se incumplen, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Lo cual nos lleva a una reflexión general sobre las reglas fiscales, y sobre las condiciones bajo las cuáles éstas son útiles.

Las reglas fiscales, como cualquier otra institución formal, en principio son sólo tinta sobre papel. Es decir, son afirmaciones normativas que mandan comportamientos a ciertos actores. Como bien es sabido en la comparación internacional de normas de tránsito, dichas normas se cumplen en algunos casos pero no en otros. En definitiva, que las normas se cumplan o no, depende de la voluntad de cumplirlas de aquellos que tienen el poder de decisión. Por lo general, las normas se cumplen cuando el actor que considera un incumplimiento estima que dicho incumplimiento le acarrearía mayores costos que los del cumplimiento de la misma. Esto a su vez depende de las acciones que supone tomarán otros actores relevantes. En definitiva, esta lógica ve a las reglas fiscales (y a cualquier otra institución) como un mecanismo que sólo se cumple si dicho cumplimiento constituye la conducta óptima desde el punto de vista del actor en el equilibrio político en el que se encuentra.¹¹

¿Para qué sirven entonces estas reglas? Sirven como puntos focales para coordinar las acciones de los distintos jugadores en equilibrio. Estas reglas, entonces, sólo tienden a cumplirse en casos donde la situación subyacente da lugar a varios equilibrios posibles, y los actores pueden coordinarse para moverse a uno superior.

Retornando al contexto de gobiernos de múltiple nivel, como ilustra ampliamente la historia del federalismo fiscal argentino (Tommasi, 2006), las reglas que efectivamente determinan el comportamiento fiscal de los actores es un conjunto muy amplio que incluye no sólo las reglas fiscales, sino también las asignaciones de gastos e impuestos, así como los incentivos de los actores políticos que devienen del sistema político federal. Si dicho

¹¹ Esta lógica de “instituciones como equilibrios” y sus antecedentes conceptuales se resumen en Scartascini y Tommasi (2012).

conjunto de incentivos lleva en la dirección de comportamientos no cooperativos, no habrá regla fiscal o pacto fiscal que evite los oportunismos políticos a los que estamos acostumbrados.

Evidencia empírica

No hay nada como comprobar las cosas con auténticos procedimientos; así es como se llega a saber de cierto; si uno no sale de intuiciones, suposiciones y conjeturas, jamás llega a instruirse

Mark Twain

El Diario de Adán y Eva

Formas de gobierno, reglas electorales y política fiscal

En general, la evidencia empírica avala las predicciones de los modelos teóricos que vinculan reglas electorales con política fiscal. Lo mismo se puede decir de los que relacionan formas de gobierno y política fiscal, aunque en este último caso hay algunas voces discordantes.

Los estudios, basados en paneles de diversos tamaños en cuanto al número de países y de períodos que incluyen, encuentran que los sistemas electorales proporcionales y las formas de gobierno parlamentarias están asociados con mayores erogaciones del sector público y con programas sociales de más amplio alcance que los sistemas mayoritarios y los regímenes presidencialistas¹². Entre estos se destacan Persson y Tabellini con una serie de trabajos a través del tiempo en los que fueron ampliando y depurando su base de datos y sofisticando sus métodos de estimación. En Persson y Tabellini (1999), mediante estimaciones de corte transversal

¹² Los estudios empíricos comparando los efectos de los sistemas proporcionales versus los mayoritarios también se extienden a otros temas como la tasa de crecimiento del producto y la corrupción. Por ejemplo, Alfano y Baraldi (2008) estiman un panel dinámico que incluye las regiones italianas hallando que un menor grado de proporcionalidad en el sistema electoral mixto –que contiene elementos de sistema mayoritario y proporcional- implica una mayor tasa de crecimiento del producto, aunque el impacto de la corrupción depende negativamente del grado de proporcionalidad del sistema electoral.

para 50 países, testean dos hipótesis: (a) que regímenes presidenciales tienen un menor nivel de gasto público que los de régimen parlamentario y (b) que la regla electoral proporcional induce a un mayor nivel de gasto público; encontrando apoyo econométrico para la primera pero no para la segunda. En cambio, en Persson and Tabellini (2003), habiendo constatado que todos los países de una muestra de 60 aumentaron el tamaño del estado durante las décadas de 1970 y 1980, encontraron que los países con regla mayoritaria experimentaron una menor tasa de crecimiento de las erogaciones estatales que los países que eligen a sus representantes mediante regla proporcional. En Persson y Tabellini (2004), conformaron un panel con 80 democracias para el periodo 1990-1998 y de 60 para periodos más extensos, y confirmaron que los países con reglas electorales mayoritarias tenían sectores públicos de menor tamaño y con programas sociales de menor alcance que los que se rigieron por una representación proporcional; y que los países con regímenes presidenciales tenían menor gasto público que las democracias parlamentarias

Otras investigaciones que abordaron la misma temática como Stein et al. (1999) y Milesi-Ferretti, et al. (2002) también corroboraron la relación positiva entre sistemas proporcionales y gasto público. En el primero de ellos, que abarca 26 países Latinoamericanos y caribeños, encuentran que cuanto mayor es el grado de proporcionalidad de los sistemas electorales, mayor es la tendencia a tener políticas fiscales procíclicas y mayores son el tamaño del gobierno y los déficits fiscales. El segundo, que trabaja con una muestra de 20 países de la OECD y 20 Latinoamericanos, realiza estimaciones de corte transversal para el total de la muestra y de panel para los países de la OECD. En ambos casos, el modelo estimado predice que los sistemas proporcionales están asociados con mayores erogaciones en transferencias.

Como anticipáramos, hay algunos trabajos empíricos que no encuentran una relación estadísticamente significativa entre forma de gobierno y resultados fiscales, tal es el caso de De Harm y Sturm (1994, 1997) que trabajan con países de la comunidad Económica Europea para los periodos 1980-89 y 1982-92. También merecen destacarse los resultados de Blume et al.(2009) que surgen de extender la base de datos de Persson y Tabellini a 116 países. Estos autores confirman que los sistemas electorales mayoritarios generan gobiernos que gastan menos, pero no que los regímenes parlamentarios están asociados con más gasto que los presidenciales.

La principal crítica que afrontan todos estos estudios empíricos es la de variables omitidas que podrían estar correlacionadas con las variables explicativas de interés -los sistemas electorales y las formas de gobierno- y con los resultados fiscales, generando estimadores sesgados. Algunos esfuerzos por incorporar las variables omitidas más obvias con el propósito de morigerar el problema se encuentran en Milesi-Ferretti et al. (2002) que sin incorporan variables como el número efectivo de partidos políticos en sistemas parlamentarios (los sistemas parlamentario se caracterizan por un elevado número de partidos), apertura económica, fraccionamiento étnico-lingüístico e ideología (incluyen *dummies* para países con una determinada tradición política, como los del sur europeo con gobiernos de izquierda por largos periodos). Sin embargo, ninguna de ellas presenta coeficientes estadísticamente significativos.

Evidencia sobre el rol de las reglas presupuestarias

¿Las reglas de presupuesto mejoran los resultados fiscales? Y si así fuese, ¿cuál es el costo de las mismas? Tanto los estudios *cross-country* como los que examinan el comportamiento de jurisdicciones de un mismo país, reportan que reglas de presupuesto inducen a algún grado de disciplina fiscal. Entre los primeros se destacan los trabajos pioneros de von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1994), que analizan el caso de países de la Unión Europea y Asia, y Alesina et al. (1999) que investigan el comportamiento de países latinoamericanos. La metodología empleada en estos estudios es la de construir un índice que captura los rasgos institucionales más importantes del proceso presupuestario y luego evaluar su impacto sobre los resultados fiscales.

El índice de von Hagen contiene cuatro factores asociados con las distintas etapas del proceso presupuestario. El primero pone el acento en variables que influyen en las negociaciones durante la fase de *elaboración del presupuesto*, como las restricciones cuantitativas sobre el gasto total, el déficit fiscal o la deuda. El segundo factor se focaliza en la etapa *parlamentaria*, por lo que el índice incluye variables que muestran el poder de agenda del Ejecutivo y la imposición de restricciones al accionar del Congreso, como por ejemplo si éste debe votar en primer lugar un monto de gasto total y luego su asignación entre partidas. El tercer factor intenta capturar diversos elementos relacionados con la *transparencia del presupuesto* por lo que examina si hay fondos especiales o fiduciarios que no

están incluidos en el presupuesto y por ende fuera del control del Congreso, o si hay préstamos a entidades no gubernamentales que se manejan por fuera del presupuesto. Por último, el índice de von Hagen incluye variables que reflejan los desvíos en la *fase de ejecución del presupuesto*, por lo que se pone el acento en el poder relativo del Ministro de Economía o Hacienda sobre los ministros “gastadores” y en la existencia de limitaciones para realizar transferencias entre partidas del presupuesto y entre años fiscales¹³.

Alesina et al. (1999) construyen un índice de instituciones fiscales similar al de von Hagen, que considera diversas reglas referidas al proceso de elaboración, aprobación y puesta en práctica del presupuesto nacional para 20 países Latinoamericanos y caribeños en el periodo 1980-1992. Y al igual que von Hagen, obtienen una correlación positiva entre el índice y la disciplina fiscal sugiriendo, por lo tanto, la adopción de reglas presupuestarias para mejorar los resultados de la hacienda pública.

Los trabajos que toman los distritos subnacionales como unidades de análisis también documentan un impacto favorable de diversas reglas de presupuesto sobre la disciplina fiscal. La ventaja de este tipo de estudio sobre los de *cross-country* es que se economiza en variables de control, ya que los distritos operan bajo un mismo ámbito legal y reciben shocks fiscales similares, sin perder variabilidad, puesto que suele haber diferencias importantes entre unidades de observación en cuanto a reglas y resultados fiscales. Poterba (1994), Alt y Lowry (1994), Alesina y Bayoumi (1996) y Bohn e Inman (1996), considerados precursores de esta clase de estudios, focalizaron su interés en EE.UU. Los dos primeros encuentran que las reglas que impiden trasladar el déficit de un período a otro (no-deficit carry-over rules) y las que limitan el gasto público afectan la dinámica presupuestaria de corto plazo. Esto es, ante un imprevisto shock fiscal -provocado por una caída en la recaudación, por ejemplo-, los estados que poseen reglas más estrictas experimentan un ajuste fiscal más rápido. Bohn e Inman (1996) también reportan que las reglas de presupuesto balanceado son efectivas para lograr disciplina fiscal, pero advierten sobre los costos relacionados con la agudización del ciclo económico. Alesina y Bayoumi (1996) obtienen resultados similares pero solamente en aquellos estados en los que la regla presupuestaria tiene rango constitucional y la autoridad

¹³ A nivel de gabinete también existe un problema de recursos comunes (*common pool*) ya que cada ministro considera las implicancias de sus decisiones teniendo en cuenta solo su ministerio. Solo el ministro encargado de la “caja” tiene una visión distinta.

encargada de controlar el cumplimiento de la regla fiscal no es designada políticamente.

Estudios posteriores que ampliaron la base de datos para el caso de EE.UU., como es el caso de Hou y Smith (2010), que trabajaron con todos los estados americanos para 1950-2004, o que examinaron otros países como lo hicieron Cabasés et al. (2007) en un estudio sobre el efecto fiscal de las reglas para limitar el endeudamiento de las municipalidades españolas, encuentran nuevamente que éstas inducen algún grado de disciplina fiscal.

Los costos de las reglas

Como destacáramos en la sección anterior, se espera que las reglas de presupuesto balanceado favorezcan movimientos procíclicos y por lo tanto tiendan a exacerbar la volatilidad del ciclo económico. Sin embargo, la evidencia empírica no es concluyente. Mientras los primeros trabajos apoyaban esta conjetura inicial, recientemente aparecieron otros que la contradicen. En un estudio con datos trimestrales de jurisdicciones subnacionales de EE.UU. para el periodo 1969 -1995, Levinson (1998) presenta evidencia del efecto amplificador que generan las reglas de presupuesto balanceado sobre los ciclos económicos. Luego de clasificar los distritos estadounidenses en función de su tamaño y de la severidad de las reglas de presupuesto balanceado, el autor encuentra que entre los estados más grandes, que son los que tienen mayor margen de maniobra para llevar a cabo políticas contracíclicas, la diferencia en volatilidad es mayor que entre estados pequeños.

Por el contrario, Fatás y Mihov (2006) aseveran que las reglas de presupuesto balanceado, al reducir la discrecionalidad de los gobernantes en el manejo de la política fiscal, disminuyen la volatilidad macroeconómica. Si bien los autores reconocen que una menor discreción en el manejo de la política fiscal reduce la respuesta de la misma ante shocks en el producto y por ende conduce a una mayor amplitud en los ciclos, destacan que existe un efecto de signo opuesto, generado por la menor volatilidad de la política fiscal y avalado por evidencia empírica de 48 estados de EE.UU. para el período 1963-2000.

Endogeneidad de las reglas presupuestarias

El principal escollo que se percibe en los trabajos mencionados precedentemente es la probable endogeneidad de las reglas de presupuesto. El supuesto implícito en todos ellos es que la causalidad va desde las reglas presupuestarias hacia los resultados fiscales. Se soslaya o se minimiza la probabilidad de que correlación observada sea producto de un cambio de reglas favorecido por los legisladores como consecuencia de los malos resultados fiscales previos. Tampoco dan crédito a la posibilidad de que la correlación observada entre reglas de presupuesto y performance fiscal sea causada por una variable omitida en el análisis.

Algunas pocas investigaciones intentan superar este problema, tal es el caso de Pujol y Weber (2003) que controlan por diferencias culturales en los cantones suizos mediante la inclusión entre los regresores de una *proxy*, la variable lenguaje. Los autores sostienen que las preferencias, entre ellas las preferencias fiscales, están determinadas por patrones culturales y éstos a su vez se pueden medir muy bien a través del lenguaje. Pero también aclaran que este tipo de aproximación es muy difícil de encontrar en otros países o regiones.

Otro intento en la misma dirección es el realizado por Krogstrup y Wälti (2008) que examinan si la correlación entre reglas fiscales y déficits observada en un panel de 25 cantones suizos para el periodo 1955-1999 está generada por una variable omitida: las preferencias de los votantes. Los distritos con una alta proporción de votantes fiscalmente conservadores tienden a tener menos déficits fiscales pero también reglas fiscales más exigentes sin que éstas necesariamente tengan un efecto directo o real sobre el resultado fiscal. Para descartar esta posibilidad, utilizan dos metodologías. La primera consiste en incorporar una variable de preferencias fiscales construida por Funk and Gathmann (2006) y la segunda en capturar el efecto de las preferencias mediante una combinación de efectos fijos y quiebre estructural utilizando para ello dos elementos; uno es el hecho histórico de que en los cantones suizos las mujeres accedieron al voto por primera vez en 1959 y no fue sino hasta 1990 en que el último cantón aceptó el voto femenino, y el otro es la evidencia previa respecto de que el voto femenino produjo un cambio en las preferencias del electorado respecto de la disciplina fiscal. Valiéndose de estas ingeniosas estrategias empíricas, los autores encuentran que las reglas fiscales conservan un impacto significativo sobre los resultados fiscales.

Además de problemas de endogeneidad, los trabajos empíricos que evalúan la influencia de las reglas presupuestaria sobre los resultados fiscales suelen presentar problemas de autoselección en la adopción de políticas fiscales, lo que sesga las estimaciones. Entre los pocos esfuerzos que se hicieron para sortear esta dificultad se encuentra Tapsoba (2012) que utiliza un panel de 74 países en desarrollo para el periodo 1990-2007. El autor controla por autoselección separando la muestra en dos grupos: 22 países que adoptaron reglas fiscales y 52 que no lo hicieron, actuando estos últimos como grupo de control. Tapsoba encuentra que las reglas numéricas de presupuesto balanceado y las que restringen el gasto público tienen efectos disciplinadores significativos. En cambio, las reglas que ponen límites al endeudamiento no tienen efectos. Sin embargo, reconoce que la simple adopción de reglas no garantiza la credibilidad fiscal ni la disciplina fiscal sino que deben ser acompañadas por otras medidas como transparencia fiscal e instituciones fiscales independientes.

Consideraciones finales

Toda democracia enfrentada con los problemas de pozo común y de Principal-Agente tiende a generar instituciones y reglas para limitar la discrecionalidad de los políticos y para ayudar a las sociedades a superar la miopía natural de los sistemas políticos. El diseño institucional que se refleja, entre sus componentes más importantes, en formas de gobiernos alternativas, en distintos sistemas electorales y en un variado conjunto de reglas presupuestarias provoca incentivos que conllevan indudables consecuencias fiscales.

La evidencia empírica recogida hasta el presente sugiere que los sistemas electorales tienen un mayor impacto que la forma de gobierno elegida por un país y que las reglas presupuestarias han probado tener una fuerte asociación con buenos resultados fiscales. Sin embargo, atribuirles un rol casi mágico en el sentido que la sola imposición de las mismas implicará el mejoramiento de los indicadores fiscales puede resultar algo *naive*. Nuestra visión es que las reglas pueden ser muy útiles como puntos focales para coordinar las acciones de los distintos jugadores en equilibrio. Pero las reglas sólo tienden a cumplirse en casos donde la situación subyacente da lugar a varios equilibrios posibles, y los actores pueden coordinarse para moverse a uno superior. Más aún, en el contexto del federalismo fiscal argentino, los actores preponderantes (presidente, gobernadores) responden a un conjunto amplio de incentivos entre los cuales las reglas

fiscales son sólo una parte. No habrá regla fiscal o pacto fiscal que evite los oportunismos políticos si los incentivos que devienen del sistema político federal más amplio inducen comportamientos no cooperativos.

Referencias

- Acemoglu, Daron (2005) Constitutions, politics and economics: a review essay on Persson and Tabellini's the economic effects of constitutions. *Journal of Economic Literature* 43 (4), 1025–1048.
- Alesina, Alberto y Bayoumi, Tamim (1996) The costs and benefits of fiscal rules: evidence from U.S. states. NBER Working Paper 5614.
- Alesina, Alberto, Hausmann, Ricardo, Hommes, Rudolf y Stein, Ernesto (1999) Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59 (2): 253–273
- Alfano, María Rosaria y Baraldi, Anna Laura (2008) The design of electoral rules and their impact on economic growth: the Italian case. Working Papers 3 2008, D.E.S. (Department of Economic Studies), University of Naples “Parthenope”, Italy.
- Alt, James y Lowry, Robert (1994) Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review* 88: 811-28
- Ardanaz, Martín, Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano (2012) The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability. IADB Working Paper 327.
- Besley, Timothy, Persson, Torsten, Sturm, Daniel (2005) Political competition and economic performance: theory and evidence from the United States. NBER Working paper 11484.
- Besley, Timothy y Case, Ann (1995) Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *The Quarterly Journal of Economics* 110(3): 769-98.
- Blume, Lorenz, Müller, Jenz, Voigt, Stefan y Wolf, Carsten (2009) The economic effects of Constitutions: Replicating -and extending- Persson and Tabellini. *Public Choice* 139(1): 197-225.
- Bohn, Henning e Inman, Robert (1996) Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from US States. *Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy* 45:13-76.
- Braun, Miguel y Tommasi, Mariano (2004) Subnational Fiscal Rules: a game theoretic approach en Kopits, George (editor), *Rules-Based Fiscal*

- Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Macmillan.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James (1977) Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics* 8:255-274.
- Cabasés, Fermín, Pascual, Pedro y Vallés, Jaime (2007) The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities. *Public Choice* 131:293–313
- de Hann, Jakob y Sturm, Jan-Egbert (1994) Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community. *Public Choice* 80: 157-72.
- de Hann, Jakob y Sturm, Jan-Egbert (1997) Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: a reinvestigation. *European Journal of Political Economy* 13: 739-750.
- Fatás, Antonio y Mihov, Ilian (2006) The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states. *Journal of Public Economics* 90: 101-117.
- Funk, Patricia y Gathmann, Christina (2006) Estimating the effect of direct democracy on policy outcomes: preferences matter! Working paper. University of Mannheim.
- Hou, Yilin y Smith, Daniel (2010) Do state balanced budget requirements matter? Testing two explanatory frameworks. *Public Choice* 145: 57–79
- Jones, Mark, Meloni, Osvaldo y Tommasi, Mariano (2012) Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems. *Economics & Politics* 24(2): 135-156.
- Krogstrup, Signe y Wyplosz, Charles (2010) A common pool theory of supranational deficit ceilings. *European Economic Review* 54(2): 269-278.
- Krogstrup, Signe y Wälti, Sebastien (2008) Do fiscal rules cause budgetary outcomes? *Public Choice* 136(1): 123-138.
- Levinson, Arik (1998) Balanced budgets and the business cycle: evidence from the states. *National Tax Journal* 51 (4).
- Meloni, Osvaldo y Saguir, Julio (1994) La seguridad jurídica y su rol en el crecimiento económico. Serie Instituciones y Política N° 2, Fundación del Tucumán, Marzo.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria (2003) Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics* 88: 377-394.

- Milesi-Ferretti, Gian Maria, Perotti, Roberto y Rostagno, Massimo (2001) Electoral Systems and Public Spending. IMF Working paper 01/22.
- Persson, Torsten, Roland, Gerard y Tabellini, Guido (2000). Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 108(6), pages 1121-1161.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1999) The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians. *European Economic Review* 43: 699– 735
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (2000) Political Economics: Explaining Economic Policy. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Persson, Torsten, y Tabellini, Guido (2003) The Economic Consequences of Constitutions. Cambridge: MIT Press.
- Persson, Torsten, y Tabellini, Guido (2004) Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes. *American Economic Review* 94(1): 25-45.
- Porto, Alberto (1990) Federalismo Fiscal: el caso Argentino. Editorial Tesis. Buenos Aires
- Porto, Alberto y Cont, Walter (1996) Estimación del Impacto distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina. *Anales de la XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía política*, Salta.
- Poterba, James. (1994) State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy*, 102(4): 799-821.
- Pujol, Francesc y Weber, Luc (2003). Are preferences for fiscal discipline endogenous? *Public Choice*, 114: 421–444.
- Przeworski, Adam (2004) The last instance: are institutions the primary cause of economic development? *European Journal of sociology* 45 (2): 165-188.
- Rogers, Diane Lim y Rogers, John (2000) Political competition and state government size: do tighter elections produce looser budgets? *Public Choice* 105: 1- 21
- Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano (2012) Institucionalización de las Instituciones Políticas y su Impacto sobre las Políticas Públicas. Documento de Trabajo 287, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shvetsova, Olga (2003) Endogenous selection of institutions and their exogenous effects. *Constitutional Political Economy* 14: 191-212.

- Solé-Ollé, Albert (2006) The effects of party competition on budget outcomes: Empirical evidence from local governments in Spain. *Public Choice* 126, 145-176.
- Stein, Ernesto, Talvi, Ernesto y Grisanti, Alejandro (1999) Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience, en *Poterba, James y von Hagen, Jürgen (editors), Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research.
- Tapsoba, René (2012) Do national numerical fiscal rules really shape fiscal behavior in developing countries? A treatment effects evaluation. *Economic Modelling* 29: 1356-1369.
- Tommasi, Mariano (2006) Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s, en Wallak, Jessica y T. N. Srinivasan, (eds.), *Federalism and Economic Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- von Hagen, Jürgen (1992) Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Union. *European Commission Economic Paper* 42, Luxembourg.
- von Hagen, Jürgen y Harden, Ian (1994) National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy Reports and Studies* 3, 311-418.
- von Hagen, Jürgen (2008) Political Economy of Fiscal Institutions en *Weingast, Barry y Wittman, Donald (editores) The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.

3. Ciclos electorales en política fiscal

Daniel Lema

Universidad del CEMA e INTA

*Jorge M. Streb**

Universidad del CEMA

Primero usamos casos empíricos concretos para motivar la discusión de los ciclos electorales en política fiscal. Luego presentamos una revisión teórica y econométrica de la literatura. Teóricamente, los ciclos se pueden interpretar en términos de un problema de inconsistencia temporal que enfrentan los gobiernos bajo información asimétrica: no es creíble que los gobiernos respeten una regla de presupuesto equilibrado antes de las elecciones, a menos que existan actores de veto legislativos que limiten la discrecionalidad del poder ejecutivo. Empíricamente, esta literatura muestra que aunque los ciclos electorales en política fiscal están presentes en todo tipo de democracias, están condicionados por las características institucionales de cada país.

I. Introducción

¿Cambia el comportamiento fiscal alrededor de las elecciones? Si el comportamiento cambia, ¿qué puede explicar esto?

Sobre el comportamiento fiscal alrededor de las elecciones, en su revisión de la literatura en los 25 años que siguen a la publicación del artículo pionero de William Nordhaus (1975) sobre ciclos electorales, Allan Drazen (2001) llega a la conclusión de que hay abundante evidencia que apunta a una política fiscal activa y una política monetaria pasiva antes de elecciones, donde la política fiscal expansiva lidera el ciclo electoral y la política monetaria se acomoda a esta expansión para que no suban las tasas de interés. Este capítulo se concentra en los ciclos electorales en política fiscal.

¿Cuál es la lógica de estos ciclos? Nordhaus (1975) abrió la discusión académica sobre cómo un gobierno democrático puede tener interés en

usar la política macroeconómica para desestabilizar la economía, en lugar de buscar estabilizarla como haría un gobierno benevolente. Como remarca William Nordhaus (1989: 1), mientras a los votantes les interesa la economía, a los políticos les interesa el poder:

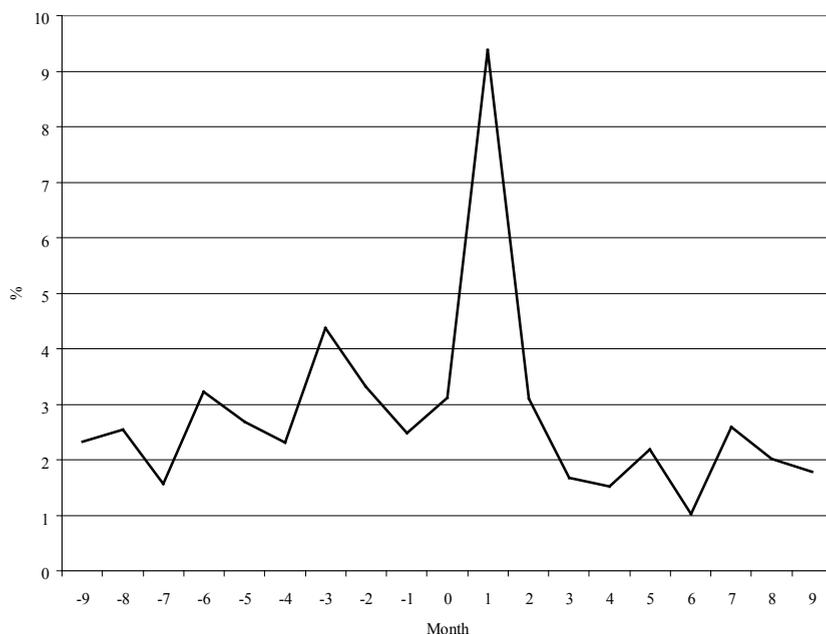
The theory of the political business cycle, which analyzes the interaction of political and economic systems, arose from the obvious facts of life that voters care about the economy while politicians care about power.

Esto puede llevar a que el gobierno manipule la política económica si le ayuda a ser reelegido. Si bien Nordhaus (1975) suponía votantes miopes, la literatura teórica posterior mostró que aún con votantes perfectamente racionales, pero que no tienen información completa, pueden darse estos ciclos.

Una manera simple de empezar a mirar los ciclos electorales en política fiscal es a partir de casos empíricos concretos. Primero, tomemos alguna evidencia para América Latina sobre el comportamiento del tipo de cambio. Thomas Sargent y Neil Wallace (1981) plantean que las estabilizaciones temporarias que restringen momentáneamente la tasa de emisión monetaria sin reducir el déficit fiscal implican una lógica monetarista perversa, por la cual menos inflación hoy es a cambio de más inflación mañana. Inspirados por varios episodios de estabilizaciones temporarias en América Latina, Ernesto Stein y Jorge Streb (1998) ponen esta lógica en un marco electoral. Ernesto Stein y Jorge Streb (2004) luego aplican esta lógica monetarista perversa a un modelo fiscal del tipo de cambio, donde la devaluación funciona como un impuesto inflacionario y el gobierno tiene un incentivo de postergar las devaluaciones hasta después de las elecciones (discutimos esto más adelante al hablar de los ciclos electorales como una señal de idoneidad). Stein y Streb (2004) encuentran evidencia de que la tasa de devaluación aumenta después de las elecciones presidenciales, aunque no hay evidencia robusta de que disminuya antes. Una vez que se controla por la fecha en que empieza el nuevo mandato de gobierno, queda claro que las devaluaciones se producen típicamente un mes después del cambio de gobierno (gráfico 1).

* Agradecemos los valiosos comentarios de Osvaldo Meloni. Los puntos de vista de los autores son personales y no necesariamente representan la posición de las organizaciones a las que están afiliados.

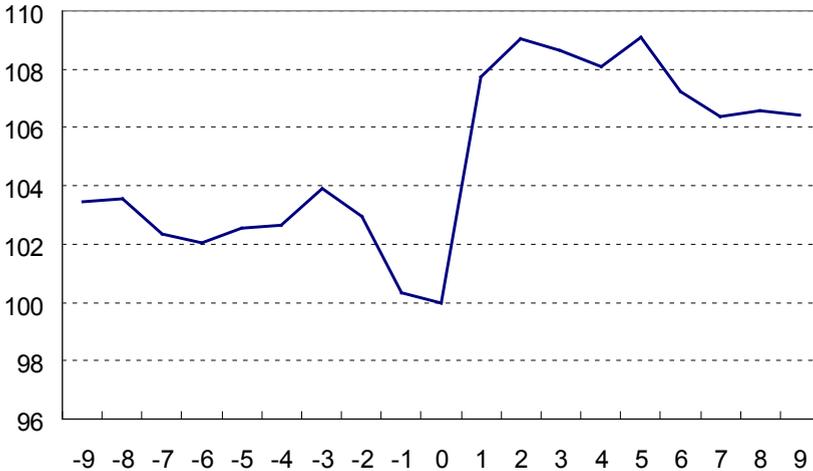
Gráfico 1. Comportamiento de la tasa de devaluación en América Latina alrededor de traspasos constitucionales de gobierno



Fuente: gráfico 3 en Stein y Streb (2004). El mes 0 es el comienzo del nuevo mandato de gobierno. Se toman ventanas de 19 meses centradas en el mes 0. Los datos se basan en promedios geométricos de 118 elecciones de 26 países de América Latina en el período 1960-1994.

Si las transacciones se hacen con dinero en efectivo (*cash-in-advance constraint*), uno esperaría que la tasa de devaluación afecte al tipo de cambio real, ya que aumentos en la tasa de devaluación aumentan el costo de las transacciones, disminuyendo el precio relativo de los bienes no transables (otros factores también pueden intervenir, por ejemplo rezagos en los ajustes de precios no transables y salarios nominales le pueden dar inercia al proceso). Ernesto Stein, Jorge Streb y Piero Ghezzi (2005) confirman que el tipo real de cambio real se deprecia después de elecciones, pero solo hay leves indicios de una apreciación antes de elecciones (gráfico 2). Una depreciación real marcada se produce justamente un mes después de que empieza el nuevo período de gobierno.

Gráfico 2. Comportamiento del tipo de cambio real en América Latina alrededor de cambios de gobierno

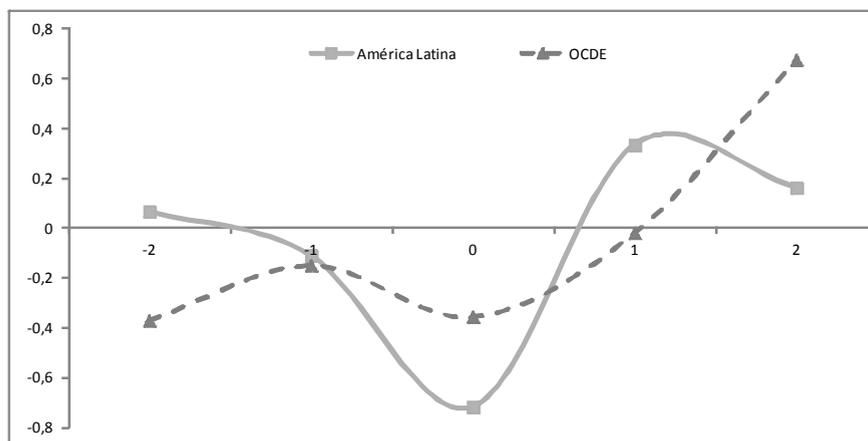


Fuente: gráfico 3 en Stein, Streb y Ghezzi (2005). El mes 0 es el comienzo del nuevo mandato de gobierno. Se toman ventanas de 19 meses centradas en el mes 0. Solo se incluyen episodios completos que no se superponen. Los datos se basan en 76 elecciones de 15 países presidencialistas en América Latina en el período 1960-1994. El tipo real de cambio se mide como el cociente entre los precios externos (multiplicados por el tipo de cambio) y los precios domésticos.

Dada la importancia del impuesto inflacionario en América Latina, el dilema entre inflación y empleo que plantean Robert Barro y David Gordon (1983) parece no haber sido históricamente un factor central en la región como tentación del gobierno para provocar sorpresas inflacionarias. En lugar del motivo empleo de la política monetaria, el problema del déficit fiscal parece haber sido clave. En ausencia de un acceso fluido al mercado de deuda, esto ha llevado a una frecuente subordinación de la política monetaria al financiamiento del déficit fiscal.

La evidencia de frecuentes devaluaciones después de elecciones puede apuntar no solo al uso de las devaluaciones para recaudar impuesto inflacionario, sino para licuar gasto público. Esto se debería reflejar en una disminución del déficit fiscal en América Latina después de las elecciones. Jorge Streb, Daniel Lema y Pablo Garofalo (2012) efectivamente encuentran que en América Latina el déficit fiscal disminuye después de las elecciones. Además, tanto en América Latina como en los países de la OCDE, el déficit fiscal aumenta antes de las elecciones (gráfico 3).

Gráfico 3. Comportamiento del resultado fiscal alrededor de las elecciones (año 0) en América Latina y los países de la OCDE



Fuente: datos del período 1980-2005 provenientes de la base de Streb, Lema y Garofalo (2012). Se toman 116 episodios con información completa en una ventana de cinco años alrededor del año electoral. El año electoral (año 0) está compuesto por los cuatro trimestres hasta las elecciones, el año poselectoral (año 1) por los cuatro trimestres que le siguen. Como hay elecciones en promedio cada cuatro años, los años -2 y 2 corresponden grosso modo al mismo momento en el calendario electoral. El déficit promedio en años no electorales (es decir, los años que no son ni electorales ni poselectorales) es de 3.1% del PIB en la muestra completa, 2.3% en América Latina y 3.7% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aunque México es miembro de la OCDE desde 1994, se agrupa junto con América Latina.

Esta evidencia preliminar sobre el comportamiento de la tasa de devaluación, y sobre todo del déficit fiscal, alrededor de elecciones sirve para motivar un estudio más a fondo de los ciclos electorales en política fiscal. En la sección II hacemos una revisión de la literatura teórica, mientras que en la sección III revisamos la literatura econométrica. La última sección presenta nuestras palabras finales.

II. Teoría

Con Nordhaus (1975) arranca la modelización de los ciclos electorales. Parte de dos hechos básicos, que a los ciudadanos les interesa el desempeño macroeconómico y a los partidos políticos les interesa ganar las elecciones. A partir de esto, hay tres explicaciones teóricas fundamentales que se han dado para los ciclos electorales:

- el oportunismo de políticos que aprovechan la miopía de los votantes: Nordhaus (1975) plantea esto para la política monetaria;
- señales de idoneidad bajo información incompleta: Kenneth Rogoff y Anne Sibert (1988) y Kenneth Rogoff (1990) plantean esto para la política fiscal, Torsten Persson y Guido Tabellini lo plantean (1990) para la política monetaria;
- un problema de falta de credibilidad de políticas discrecionales: Susanne Lohmann (1998a) lo plantea para la política monetaria, Min Shi y Jakob Svensson (2006) y James Alt y David Lassen (2006a) lo plantean para la política fiscal.

Nordhaus (1975) es el que primero modela la manipulación electoral de la política monetaria, en lo que se llama el *political business cycle* o ciclo económico de origen político (Jorge Streb 2007 hace una reseña de esta literatura). Aquí en cambio nos concentramos en la manipulación electoral de la política fiscal, que arranca con Rogoff y Sibert (1988) y se denomina el *political budget cycle* o ciclo electoral en la política fiscal.

Nordhaus (1975) plantea específicamente un modelo donde la política monetaria es determinada en forma endógena por el gobierno. Los ciudadanos valoran el empleo y les disgusta la inflación, pero se supone que son miopes tanto en cuestiones económicas (las expectativas de inflación son adaptativas y se basan en la inflación pasada) como políticas (las expectativas de desempeño futuro de la economía se basan en el producto actual). Con esto Nordhaus deriva el resultado de que el gobierno recurre a una política monetaria expansiva antes de elecciones para estimular el producto y así aumentar las probabilidades de reelección del oficialismo. Luego de las elecciones viene el ajuste, con una política monetaria que se vuelve contractiva para bajar la inflación, llevando a un ciclo de *stop and go*.

La crítica teórica posterior demostró que el ciclo electoral en el modelo de Nordhaus (1975) desaparece con expectativas racionales de inflación, ya que no es posible producir sorpresas inflacionarias (Bennet McCallum 1978). Pero hay un problema formal más serio por el lado político: si bien Nordhaus supone información asimétrica sobre las decisiones de política económica, no modela explícitamente las diferencias de idoneidad entre candidatos políticos alternativos. Estas diferencias de idoneidad son precisamente lo que puede llevar a que los votantes prefieran a un partido y no otro.

A diferencia de la lógica de Nordhaus (1975) donde políticos oportunistas enfrentan votantes miopes, Rogoff y Sibert (1988) van a mostrar que los ciclos electorales se pueden producir inclusive con votantes plenamente racionales. La clave analítica es la existencia de dirigentes políticos que difieren en su capacidad para administrar el gobierno e información incompleta sobre su idoneidad. En este contexto de información incompleta, el oficialismo puede usar los ciclos electorales en política fiscal como una señal de idoneidad. La idea de los ciclos electorales como una señal de idoneidad es aplicada por Rogoff y Sibert (1988) a la política fiscal, y por Persson y Tabellini (1990) a la política monetaria, para dar una versión racional de los ciclos económicos de origen político. En ambos casos, un gobierno competente está dispuesto a estimular más la economía que un gobierno incompetente.¹⁴

En lugar de un modelo de señales, la literatura teórica más reciente sobre ciclos fiscales sigue abrumadoramente la lógica de Lohmann (1998), que plantea que los ciclos electorales en política monetaria son básicamente una consecuencia de la falta de credibilidad de los gobiernos por su poder discrecional para cambiar la política económica. Es decir, Lohmann (1998) se abstrae del problema de señales, mostrando que inclusive si el gobierno no tiene información privada sobre su diferencial de idoneidad, todavía tiene un incentivo para estimular la economía cuando hay información asimétrica sobre las decisiones de política monetaria. Esta trampa inflacionaria antes de elecciones capta el problema de falta de credibilidad de la política monetaria bajo discreción modelada por Barro y Gordon (1983), pero puesto en un contexto de economía política donde el gobierno quiere hacer lo posible para ser más popular y ganar las elecciones.

Shi y Svensson (2006) y Alt y Lassen (2006a) van a aplicar el marco analítico de Lohmann (1998a) a la política fiscal. Ambos van a hacer hincapié en los determinantes de la asimetría de información sobre política fiscal. Shi y Svensson (2006) distinguen entre votantes informados y votantes desinformados. A medida que aumenta la proporción de votantes informados, disminuye el ciclo, hasta eventualmente desaparecer (en la parte econométrica se discuten las *proxies* empíricas que usan para captar esto). Alt y Lassen (2006a) tienen una idea similar, pero se enfocan en el

¹⁴ Estos modelos de señales aplican a los ciclos electorales el marco analítico de Michael Spence (1974), que modela la educación como una señal en el mercado de trabajo cuando hay información incompleta.

grado de transparencia de la información fiscal que es producida por el gobierno, ligando los ciclos electorales a situaciones de información poco transparente. Hay trabajos recientes en esta misma línea informativa, que muestran por ejemplo que cuanto menor la claridad de la responsabilidad del gobierno nacional por el desempeño económico, menor es el ciclo electoral en política fiscal (Marek Hanusch 2012).

Sin embargo, para que se produzcan los ciclos electorales en un contexto de falta de credibilidad, hay otro factor clave además de la asimetría de información que sufre el electorado: es el grado de discrecionalidad con la que cuenta el poder ejecutivo. En democracias constitucionales, el poder ejecutivo no decide unilateralmente la política fiscal, ya que el presupuesto tiene que ser aprobado por el poder legislativo. En Streb (2005) se plantean las consecuencias de no asumir una autoridad fiscal única y en Saporiti y Streb (2008) se analizan formalmente las implicancias que tiene para los ciclos electorales el proceso presupuestario. Streb y Torrens (2012) muestran que el grado de discrecionalidad del ejecutivo depende de los frenos y contrapesos legislativos efectivos que enfrente. En países presidencialistas, un gobierno unificado que controla ambos poderes tiene mucha más discrecionalidad que un gobierno dividido, dejándole más margen para producir ciclos fiscales (en países parlamentarios, lo mismo se aplica a un gobierno formado por un único partido comparado con un gobierno de coalición). Es decir, el remedio para la falta de credibilidad que lleva a los ciclos electorales es la existencia de un actor de veto que tenga objetivos opuestos al que controla el poder ejecutivo.

En lo que sigue, describimos primero el modelo del ciclo fiscal como una señal, luego como un problema de credibilidad y finalmente discutimos el rol de un actor de veto legislativo que puede moderar la discrecionalidad del poder ejecutivo. En todos los casos, nos centramos en un modelo de ciclo fiscal agregado donde el déficit fiscal aumenta antes de las elecciones y se corrige después, como en Shi y Svensson (2006) y Alt y Lassen (2006a). Esto difiere de Rogoff (1990), donde no hay deuda de corto plazo.

A. Ciclo electoral como señal de idoneidad

La idea del ciclo fiscal como una señal es introducida por Rogoff y Sibert (1988), con un continuo de tipos de idoneidad, donde el gobierno puede acudir a un impuesto inflacionario distorsivo no observable al momento de las elecciones para bajar los impuestos no distorsivos que

sí son observables. Sin embargo, la especificación más depurada en Rogoff (1990) con dos tipos de gobiernos, competentes e incompetentes, es la que más ha influido en modelos posteriores. Existe un equilibrio con diferenciación donde se enfatizan ciclos en la composición del gasto público y en los impuestos. Un gobierno competente produce un ciclo electoral, aumentando la provisión de bienes públicos visibles y rebajando los impuestos, a costa de la provisión futura de bienes públicos no visibles al momento de la elección (este es el único equilibrio de Nash bayesiano perfecto que satisface al criterio intuitivo de Cho y Kreps). Este ciclo lleva a que el tipo competente sea reelegido con mayor probabilidad que el incompetente.

En lo que sigue introducimos una versión simplificada de los ciclos electorales como señales de idoneidad, usando un supuesto de Shi y Svensson (2006) por el cual todo el ciclo es vía gasto público, financiado con deuda, mientras que los impuestos se mantienen constantes. A diferencia de Rogoff (1990), además consideramos un continuo de tipos de idoneidad, lo que simplifica el análisis del equilibrio con diferenciación ya que no hay señales fuera del sendero de equilibrio (Streb 2007 analiza el caso discreto para los ciclos electorales en política monetaria).

Entorno económico y político

Supongamos en cada período un continuo de votantes con preferencias cuasi-lineales sobre su consumo:

$$u_t^i = u(c_t^i) + g_t - \sigma_t^i - v_t, \quad (1)$$

donde la utilidad del bien privado $u(c^i)$ es cóncava: $u_c > 0$, $u_{cc} < 0$. Hay dos partidos políticos A y B que pueden turnarse como gobierno y oposición. Los términos σ^i y v representan las preferencias relativas de los votantes por el partido en la oposición. Estos shocks ideológicos son importantes para que el resultado electoral no dependa solo de la provisión del bien público. Suponemos que σ^i está distribuido uniformemente en el intervalo $[-\frac{1}{2}, \frac{1}{2}]$ y v , en el intervalo $[-\frac{1}{2\psi}, \frac{1}{2\psi}]$. Los shocks idiosincráticos σ^i se cancelan en el agregado, no así el shock común v .

La función de utilidad intertemporal de los consumidores está dada por:

$$U_t^i = \sum_{k=t}^{\infty} \beta^{k-t} (u(c_k^i) + g_k - \sigma_k^i - v_k), \quad (2)$$

donde se supone para simplificar que el factor de descuento $\beta = 1$, para evitar por construcción que sea óptimo endeudarse.

El consumo privado está determinado por el ingreso disponible después de impuestos, donde suponemos que el ingreso y está dado exógenamente y el impuesto t_t es de suma fija:

$$c_t^i = y - t_t. \quad (3)$$

La función de utilidad intertemporal del gobierno j , donde $j \in \{A, B\}$, está dada por:

$$V_t^j = \sum_{s=t}^{\infty} \beta^{s-t} (u(c_s^j) + g_s + K_s), \quad (4)$$

donde K_t representa la utilidad de estar en el poder, que toma valor $K > 0$ cuando el partido es oficialismo y cero cuando es oposición. Esto es el motivo electoralista u oportunista del gobierno que introduce un problema de agencia con los votantes en el momento de las elecciones. Luego caracterizamos una situación de oportunismo alto a aquella donde K es tal que todos los tipos de gobierno, con independencia de su idoneidad, están tentados a hacer un ciclo electoral.

Distinguimos estrictamente entre el proceso presupuestario y la función de producción de bienes públicos, algo que se presta a confusión en gran parte de la literatura previa. La restricción presupuestaria del gobierno, en términos per cápita, está dada por

$$\gamma_t = \tau_t + d_t - (1 + r(d_{t-1}))d_{t-1} \quad (5)$$

donde γ_t son los gastos, τ_t los ingresos tributarios, d_t lo producido por la colocación de deuda nueva, y $(1 + r(d_{t-1}))d_{t-1}$ la amortización y pago de intereses sobre la deuda vieja. Se supone que la tasa de interés es creciente en el nivel de deuda: $r(0) = 0$, $r_d \geq 0$, $r_d(0) = 0$ y $r_{dd} > 0$.

Siguiendo las ideas de Rogoff y Sibert (1988), la producción de bienes públicos está determinada por la idoneidad del gobierno, pero la carga impositiva que enfrentan los votantes es igual a la recaudación (en un modelo más general la idoneidad también puede afectar la carga impositiva):

$$g_t = \gamma_t + \theta_t^j, \quad (6)$$

$$t_t = \tau_t. \quad (7)$$

Para un gasto público dado, un gobierno idóneo provee más bienes públicos. El gobierno también puede aumentar la provisión de bienes públicos gastando más. En la medida que los votantes infieran la idoneidad del gobierno de la provisión de bienes públicos cuando hay información asimétrica, esto introduce un incentivo para usar la deuda para aumentar el gasto en períodos electorales (si la carga tributaria fuera decreciente en la idoneidad, también habría un incentivo para disminuir los impuestos usando deuda).

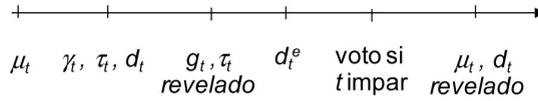
La idoneidad de los partidos $j \in \{A, B\}$, donde uno de los partidos es oficialismo y el otro oposición, sigue un proceso de medias móviles de orden 1:

$$\theta_t^j = \mu_t^j + \mu_{t-1}^j. \quad (8)$$

Mientras que el oficialismo puede llegar a dar señales de su idoneidad vía la obra de gobierno, lo único que los votantes saben de la oposición es que los shocks están distribuidos uniformemente en el intervalo $[-\frac{1}{2\phi}, \frac{1}{2\phi}]$ y tienen una esperanza cero.

Equilibrio

Suponemos que hay elecciones cada dos períodos, donde los períodos pares son períodos electorales y los impares son no electorales. La secuencia es que el gobierno primero observa su shock de idoneidad corriente y luego decide su política presupuestaria. Los votantes luego observan los impuestos que pagan y la provisión de bienes públicos, pero no la deuda pública, usando esta información para decidir su voto. El gráfico 4 muestra la secuencia donde $d_t^e \equiv \hat{d}_t$ es la expectativa de deuda que tienen los votantes con la información disponible al momento de votar.

Gráfico 4. Ciclos electorales como una señal: *timing* de Rogoff y Sibert

La asimetría de información lleva a que los votantes tengan información incompleta sobre la idoneidad del gobierno. Esto es un juego de señales, porque el gobierno (el actor informado) puede potencialmente señalar a los votantes (los actores no informados) su idoneidad a través del nivel de provisión de bienes públicos.

Usamos el equilibrio de Nash bayesiano perfecto como concepto de solución. En el óptimo de cada período, la utilidad marginal del bien privado tiene que ser uno para igualar la utilidad marginal del bien público. Esto determina el nivel óptimo de impuestos, por la restricción presupuestaria de los consumidores en (3) y la ecuación (7) que iguala la carga tributaria a la recaudación de impuestos. Esto lleva a que los impuestos óptimos sean constantes en el tiempo: $\tau_t = \tau^*$ para todo período de tiempo t . Dado esta estructura tan simple del modelo, los únicos instrumentos de política fiscal que pueden variar en el tiempo son el gasto público γ_t y la deuda pública d_t .

Los votantes son racionales, por lo que su voto entre oficialismo y oposición es prospectivo. Para los votantes lo que importa al decidir el voto en los períodos electorales es únicamente el shock de idoneidad μ_t^j de ese período, no el shock μ_{t-1}^j del período anterior, por la estructura de medias móviles de orden 1 de la ecuación (8) que lleva a que el efecto de cada shock dure dos períodos, por lo que solo el shock de idoneidad del período electoral afecta el desempeño en el período poselectoral.

La única razón que puede llevar al gobierno a incurrir deuda es para parecer más competente, ya que por la restricción presupuestaria del gobierno (5) y la función de producción (6) la provisión de bienes públicos se puede aumentar tanto con deuda como con un gobierno más idóneo. En los períodos no electorales el motivo de aparecer más competente ante los votantes no está presente, así que el gobierno no tiene un incentivo a incurrir nueva deuda: la utilidad marginal del bien público en este período es uno, pero la deuda tiene un costo marginal mayor a uno; como el factor de descuento $\beta = 1$, esto implica que la deuda nueva aporta una

desutilidad marginal mayor a uno en el período siguiente. Esto quiere decir que en períodos no electorales el gasto público se va a ajustar por la restricción presupuestaria (5) si hay que repagar deuda incurrida en el período electoral previo, y la función de producción (6) va a determinar la provisión efectiva del bien público.

En los períodos electorales, aunque la deuda no sea óptima desde un punto de vista de bienestar, hay que considerar cómo afecta la probabilidad de reelección. Supongamos que el partido **A** está en el poder. Ya que ambos partidos van a aplicar la misma política impositiva en el período poselectoral, y van a cancelar la deuda existente, lo único que importa por (1) son las diferencias de idoneidad y los factores ideológicos que afectan las preferencias por ambos partidos. El votante i va a preferir al oficialismo a la oposición si y solo si

$$\hat{\mu}_t^A - \sigma_t^i - v_t > 0, \quad (9)$$

donde $\hat{\mu}_t^A = E_t[\mu_t^A]$ es la expectativa sobre el shock de idoneidad del oficialismo que infieren los votantes de la provisión observada de bienes públicos, y $E_t[\mu_t^B] = E_t[\mu_{t+1}^A] = E_t[\mu_{t+1}^B] = 0$. La idoneidad introduce una cuestión de valoración común (esto se llama *valence issue* en ciencia política, ver Stephen Ansolabehere 2007), que representa aquellos asuntos donde los ciudadanos están todos de acuerdo. Una mayor idoneidad podría reflejar, alternativamente, una mayor honestidad, ya que más recursos públicos se vuelcan a la provisión de bienes públicos.

El votante de corte o votante pivote σ_t^P , a saber, el votante que está justo indiferente entre los partidos **A** y **B**, está dado por

$$\sigma_t^P = \hat{\mu}_t^A - v_t = 0. \quad (10)$$

Los votantes con σ menor a σ_t^P apoyan al oficialismo **A**. Cuanto mayor el valor de $\hat{\mu}_t^A$, mayor el votante de corte σ_t^P que apoya al oficialismo **A**; cuanto mayor el valor de v_t , menor el votante de corte σ_t^P , por lo que v_t indica la preferencia por la oposición **B**.

La participación del partido **A** en el total del voto, π^A , está definida por el votante de corte σ^P que está indiferente entre ambos candidatos. Usando el hecho de que los shocks idiosincráticos tienen una distribución uniforme con densidad **1**, se tiene que

$$\pi_t^A = 1 \left[\sigma_t^p - \left(-\frac{1}{2}\right) \right] = \frac{1}{2} + \sigma_t^p. \quad (11)$$

Si $\sigma_t^p = 0$, **A** tiene la mitad de los votos ya que la distribución del shock idiosincrático es simétrica alrededor de cero.

La probabilidad de que gane el partido oficialista **A** está dada por la probabilidad de que tenga la mitad o más de los votos:

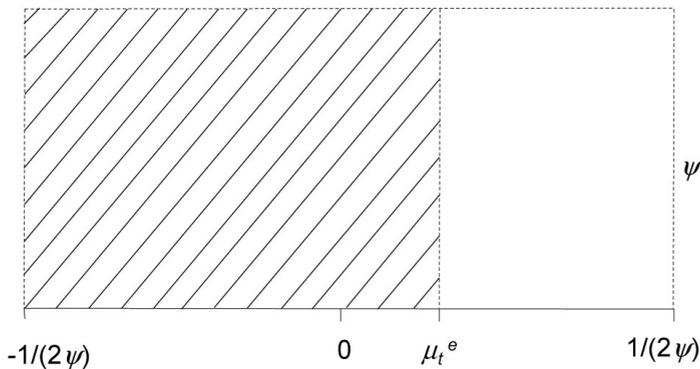
$$P^A = \Pr \left[\pi_t^A \geq \frac{1}{2} \right] = \Pr \left[\sigma_t^p \geq 0 \right]. \quad (12)$$

Dado que $\sigma_t^p = \hat{\mu}_t^A - v_t$, acá se puede usar el supuesto de que el shock ideológico agregado tiene una distribución uniforme con densidad ψ , ya que entonces se cumple que la probabilidad de ganar es la probabilidad de que v_t sea menor que el valor esperado del shock de idoneidad del gobierno $\hat{\mu}_t^A$:

$$P^A = \Pr \left[\hat{\mu}_t^A \geq v_t \right] = \psi \left[\hat{\mu}_t^A - \left(-\frac{1}{2\psi}\right) \right] = \frac{1}{2} + \psi \hat{\mu}_t^A. \quad (13)$$

El resultado (13) se puede leer del gráfico 5 con $\mu_t^e \equiv \hat{\mu}_t^A$, donde la probabilidad de ganar elecciones está dada por el producto de base por altura del área rayada.

Gráfico 5. Probabilidad de que el partido **A gane: área rayada del rectángulo**



Este es un modelo de voto probabilista, ya que la variable aleatoria v_t representa la incertidumbre del partido A sobre quién es el votante mediano que lleva a ganar las elecciones.

Dado que los votantes usan toda la información disponible para formar sus expectativas, lo que incluye las estrategias \hat{y}_t o \hat{d}_t esperadas en equilibrio, tenemos por las ecuaciones (5) y (6) que

$$\hat{\mu}_t^A = g_t - \mu_{t-1}^A - \hat{y}_t = g_t - \mu_{t-1}^A - \tau_t - \hat{d}_t. \quad (14)$$

Como $d_t = y_t - \tau_t = g_t - \mu_t^A - \mu_{t-1}^A - \tau_t$, la ecuación (14) se puede reescribir como

$$\hat{\mu}_t^A = d_t - \hat{d}_t + \mu_t^A. \quad (15)$$

Reemplazando (15) en (13), vemos que dado una expectativa de deuda \hat{d}_t , una mayor deuda que la esperada lleva a aumentar la probabilidad de reelección:

$$P^A(d_t, \hat{d}_t, \mu_t^A) = \frac{1}{2} + \psi(d_t - \hat{d}_t + \mu_t^A), \quad (16)$$

con $\frac{\partial P^A}{\partial d_t} = \psi > 0$. Esto hace que el gobierno tenga la tentación de producir un ciclo electoral. Este incentivo existe aunque se cumpla luego en equilibrio que los votantes infieran correctamente el nivel de deuda de equilibrio, $\hat{d}_t = d_t$. La interpretación es que dentro de este modelo de señales está metido un problema de credibilidad, algo a lo que volvemos en el modelo de la subsección siguiente.

Ahora determinamos la estrategia óptima del gobierno en el período electoral. El gobierno A va a maximizar con respecto a d_t su utilidad en los períodos t y $t + 1$:

$$\begin{aligned} \max_{d_t} \{ & v_t^A + E_t[v_{t+1}^A] \} = [u(y - \tau^*) + \tau^* + d_t + \mu_t^A + \mu_{t-1}^A + K] \\ & + \beta P^A(d_t, \hat{d}_t, \mu_t^A) E_t[u(y - \tau^*) + \tau^* - (1 + r(d_t))d_t + \mu_{t+1}^A + \mu_t^A + K] \\ & + \beta (1 - P^A(d_t, \hat{d}_t, \mu_t^A)) E_t[u(y - \tau^*) + \tau^* - (1 + r(d_t))d_t + \mu_{t+1}^B + \mu_t^B]. \end{aligned} \quad (17)$$

La condición de primer orden en un máximo interior es:

$$1 + \beta\psi(\mu_t^A + K) - \beta[(1 + r(d_t^*)) + r_d(d_t^*)d_t^*] = 0, \quad (18)$$

en el cual la condición de segundo orden se cumple estrictamente para

$$d_t^* > 0: -\beta[2r_d(d_t^*) + r_{dd}(d_t^*)d_t^*] < 0.$$

Va a haber una solución interior donde (18) se cumple con igualdad si $K > \frac{1}{2\phi}$, ya que entonces $\mu_t^A + K > 0$ aún para los tipos menos competentes, lo que implica que el nivel de deuda siempre va a ser positivo. Este caso donde incluso los tipos menos idóneos están dispuestos a endeudarse en períodos electorales se puede llamar de “alto oportunismo”. El nivel de endeudamiento es creciente en el shock de idoneidad μ_t^A . A su vez, la provisión de bienes públicos aumenta por una doble razón: la mayor idoneidad y el mayor endeudamiento de los tipos más competentes. En este caso de alto oportunismo, el endeudamiento es necesario para que los tipos más competentes puedan diferenciarse de los menos competentes, haciendo que la provisión de bienes públicos funcione como una señal de idoneidad.

Si en cambio hubiera “bajo oportunismo”, algunos de los tipos menos competentes podrían estar en una situación de esquina donde (18) fuera negativo. De todos modos, incluso para aquellos que eligen no endeudarse, la provisión de bienes públicos es creciente en el shock de idoneidad, lo que permite a los votantes distinguir entre los diferentes tipos. En el extremo de nulo oportunismo, no habría endeudamiento en períodos electorales. Descartamos este caso porque no concuerda con el móvil usual de los partidos políticos enfatizado en ciencia política.

Resultado 1 (ciclo electoral en política fiscal como señal).

Supongamos que los partidos políticos son oportunistas (les interesa permanecer en el poder), que los shocks de idoneidad duran dos períodos y que hay información asimétrica sobre la política fiscal. El gobierno decide si emite deuda después de observar su shock de idoneidad. En los períodos no electorales no se emite deuda. En los períodos electorales sí se emite, en un equilibrio con diferenciación donde la señal resultante (la provisión de bienes públicos) es creciente en el grado de idoneidad. Con alto oportunismo todos los tipos se endeudan, mientras que con bajo oportunismo sólo los tipos más idóneos se endeudan. Esto implica un ciclo

electoral donde tiende a haber un déficit fiscal antes de las elecciones y un superávit después.

Este resultado contrasta con el comportamiento del modelo si no hubiera elecciones, ya que con una autocracia benevolente (algo difícil de conseguir fuera de los libros de texto) el déficit siempre sería cero. Lo mismo sucedería si no hubiera información asimétrica sobre las acciones del gobierno, ya que en ese caso desaparecería el problema de información incompleta y, con él, el incentivo para mandar una señal.

Este modelo con un continuo de tipos de idoneidad tiene la implicancia poco atractiva de que los que más distorsionan la política fiscal son los tipos más capaces.¹⁵ En la próxima subsección pasamos a un *timing* alternativo propuesto por Lohmann (1998) que resuelve este problema. Otra manera de resolver esto, en el marco de un modelo de señales, es incorporar no sólo heterogeneidad en la idoneidad, sino en el oportunismo, como hacen Stein y Streb (2004). Streb (2005) emplea esta idea en el modelo discreto de Rogoff (1990), donde en lugar de dos tipos (competentes e incompetentes), hay cuatro: tipos competentes oportunistas, o no, y tipos incompetentes oportunistas, o no. Si hay información asimétrica en dos dimensiones, tanto sobre el grado de idoneidad como de oportunismo del gobierno, surge un problema de selección adversa: los tipos oportunistas están dispuestos a ir más lejos que los tipos no oportunistas de su misma idoneidad. Con alto oportunismo, existen equilibrios con diferenciación parcial donde los tipos competentes no oportunistas se mezclan con los tipos incompetentes oportunistas, en lugar de un equilibrio con diferenciación plena entre tipos competentes e incompetentes que derivó Rogoff (1990). Por tanto, el ciclo electoral deja de ser una señal clara de grado de idoneidad, a diferencia del resultado 1 recién derivado.

Este modelo de señales tiene además un problema empírico para el econométrico, que no es posible observar el grado de idoneidad, que según el resultado 1 es lo que determina la magnitud del ciclo. En el modelo que sigue, este problema no está presente ya que el ciclo no va a depender de la idoneidad.

¹⁵ Rogoff y Sibert (1988) descartan un equilibrio agrupador, que en nuestro caso correspondería a un equilibrio donde todos los gobiernos proveen el mismo nivel de bien público. Esto implicaría que los votantes esperan que los tipos se endeuden más, cuanto menos idóneos sean. El equilibrio agrupador tiene una característica poco atractiva: los votantes tienen que disociar una provisión más alta del bien público de una idoneidad más alta. Además, un equilibrio agrupador no existe si hay bajo oportunismo.

A diferencia de la ecuación (15) del modelo anterior, el gobierno no conoce el valor de μ_t^A , que es lo que lleva al voto probabilista en este modelo. En vez de una expectativa como en la ecuación (15) donde $\hat{\mu}_t^A = d_t - \hat{d}_t + \mu_t^A$ es condicional al shock de idoneidad de este período, la expectativa se formula sin condicionarla a este shock:

$$\hat{\mu}_t^A = E_{t-1}[\mu_t^A] = E_{t-1}[d_t - \hat{d}_t + \mu_t^A] = d_t - \hat{d}_t. \quad (20)$$

Usando el resultado (20) en (19), la probabilidad de reelección se puede reescribir como:

$$P^A(d_t, \hat{d}_t) = \frac{1}{2} + \phi(d_t - d_t^s), \quad (21)$$

$$\text{con } \frac{\partial P^A}{\partial d_t} = \phi > 0.$$

La función a maximizar ahora está dada por:

$$\begin{aligned} \max_{d_t} \{ & E_{t-1}[v_t^A] + E_{t-1}[v_{t+1}^A] \} = E_{t-1}[u(y - \tau^*) + \tau^* + d_t + \mu_t^A + \mu_{t-1}^A + K] \\ & + \beta P^A(d_t, \hat{d}_t) E_{t-1}[u(y - \tau^*) + \tau^* - (1 + r(d_t))d_t + \mu_{t+1}^A + \mu_t^A + K] \\ & + \beta(1 - P^A(d_t, \hat{d}_t)) E_{t-1}[u(y - \tau^*) + \tau^* - (1 + r(d_t))d_t + \mu_{t+1}^B + \mu_t^B]. \end{aligned} \quad (22)$$

La condición de primer orden en un máximo interior es:

$$1 + \beta\phi K - \beta[(1 + r(d_t^*)) + r_d(d_t^*)d_t^*] = 0, \quad (23)$$

en el cual la condición de segundo orden se cumple estrictamente para $d_t^* > 0$.

Con partidos políticos oportunistas ($K > 0$) siempre existe la solución interior (23). Shi y Svensson (2006) establecen así que todos los gobiernos tienen un incentivo a expandir el gasto antes de las elecciones, aumentando la deuda e incurriendo en un déficit, si hay información asimétrica sobre las decisiones de política económica.

Resultado 2 (ciclo electoral en política fiscal como problema de credibilidad). *Supongamos que los partidos políticos son oportunistas (les interesa permanecer en el poder), que los shocks de idoneidad duran dos periodos y que hay información asimétrica sobre la política fiscal. El gobierno decide si emite deuda antes de observar su shock de idoneidad. En los periodos no electorales no se emite deuda. En los periodos electorales, sí se emite: todos los tipos se endeudan en la misma cuantía. Esto implica un ciclo electoral donde hay un déficit fiscal antes de las elecciones y un superávit después. En equilibrio, la provisión de bienes públicos funciona como un índice que revela completamente el grado de idoneidad a los votantes.*

Shi y Svensson (2006) también modelan cómo la existencia de votantes perfectamente informados sobre las decisiones presupuestarias afecta al ciclo electoral. Encuentran que a medida que aumenta la proporción de votantes informados, disminuye el ciclo. Alt y Lassen (2006a) toman este modelo, pero le agregan una característica que se sale del marco de partidos puramente oportunistas que consideramos aquí: introducen partidos políticos polarizados respecto a la provisión del bien público, donde uno de los partidos favorece gasto alto y el otro bajo, reflejando la polarización en las preferencias del electorado.

C. Actores de veto que potencialmente frenan el ciclo electoral

La discusión previa sobre ciclos electorales en política fiscal supone que el poder ejecutivo tiene plena discreción sobre las decisiones presupuestarias. Sin embargo, en las democracias constitucionales el poder ejecutivo no decide la política fiscal unilateralmente, ya que el presupuesto requiere un acuerdo conjunto entre los poderes ejecutivo y legislativo. Por esto, Streb (2005) sugiere que el ciclo electoral va a depender del margen que el poder legislativo le dé al poder ejecutivo en años electorales.

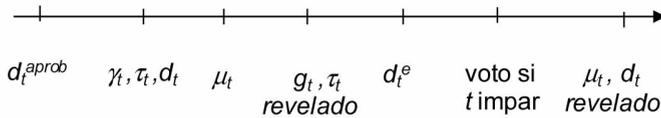
Saporiti y Streb (2008), basándose en el sistema de fijador de agenda de Romer y Rosenthal (1978, 1979), modelan un sistema presidencial de división de poderes donde el congreso es un actor de veto que puede vetar la propuesta presupuestaria del presidente.¹⁶ Las limitaciones efectivas

¹⁶Romer y Rosenthal simplifican una idea que originalmente aparece en Niskanen (1971), donde una agencia burocrática monopólica enfrenta una legislatura que debe autorizar el gasto. Esto se puede usar para formalizar la división de poderes en sistemas presidencialistas. Persson, Roland y Tabellini (1997) aplican esto a la interacción entre el congreso y el poder ejecutivo para ver cómo se pueden limitar las rentas de los partidos políticos.

que el congreso le impone a la discrecionalidad presidencial dependen del grado de cumplimiento efectivo de la ley presupuestaria, que puede variar entre todo y nada. Cuando hay imperio de la ley y se cumple con la ley presupuestaria, el congreso puede resolver el problema de credibilidad que origina los ciclos electorales si no autoriza presupuestos expansivos en períodos electorales. Sin embargo, como Saporiti y Streb suponen que el congreso representa los intereses de la población, por construcción el congreso nunca está alineado con la presidencia. Streb y Torrens (2012) revisan esta característica, modelando una cuestión política clave: si hay gobierno unificado o gobierno dividido. En un sistema presidencial, los frenos y contrapesos al presidente van a depender de si hay un congreso oficialista u opositor. Si hay gobierno unificado (el mismo partido controla la presidencia y el congreso), el congreso no va a limitar la discrecionalidad del poder presidencial. En cambio, si hay gobierno dividido (un partido controla la presidencia y otro al congreso), el congreso sí puede limitar esta discrecionalidad. Si se generaliza la idea de actor de veto siguiendo a Tsebelis (2002), se puede incorporar también el caso de gobiernos parlamentarios, donde los gobiernos de partido único se comportan como un gobierno unificado, mientras que los gobiernos de coalición se comportan como un gobierno dividido donde los partidos menores pueden actuar como actores de veto (es más, con un voto de no confianza los partidos menores pueden hacer caer el gobierno, una vez que pierde la mayoría parlamentaria).

El proceso presupuestario se puede describir en forma muy estilizada con el modelo de fijador de agenda, donde el poder ejecutivo tiene el poder de agenda (E) y el poder legislativo el poder de veto (V). Los partidos A y B pueden ocupar estos poderes, en forma compartida o no. El proceso presupuestario es como sigue: (i) E propone un nivel de deuda \tilde{d}_t a V ; (ii) V puede aceptar la propuesta \tilde{d}_t o rechazarla, en cuyo caso rige el estatus quo \bar{d}_t ; esto determina el nivel de deuda aprobada d_t^{aprob} ; (iii) si hay cumplimiento pleno de la ley, E implementa el nivel de deuda aprobada por V , d_t^{aprob} , caso contrario d_t iguala el nivel d_t^* que E elegiría bajo discreción. Los votantes observan los impuestos que pagan y la provisión de bienes públicos, pero no la deuda pública. El gráfico 7 muestra que se agrega una etapa previa a la secuencia con el *timing* de Lohmann.

Gráfico 7. Ciclos electorales y actores de veto: timing de Lohmann



De hecho hay dos modos de que V controle la tentación de E de aumentar el gasto público en períodos electorales. El método directo es limitar el gasto autorizado, el indirecto es limitar el nivel de deuda. Como por la restricción presupuestaria uno determina al otro, nos concentramos en los límites al endeudamiento, que son el vehículo para los ciclos electorales agregados en los modelos anteriores. Suponemos que la nueva deuda debe ser aprobada por V , y que el estatus quo está dado por la deuda del período anterior:

$$\bar{d}_t = d_{t-1}. \quad (24)$$

Cuando hay gobierno unificado, el análisis es simple. Este caso donde todo el poder está concentrado en un solo partido lleva al mismo equilibrio que el modelo descrito en el resultado 2. La razón es que el actor de veto V tiene los mismos objetivos electorales que el fijador de agenda E , por lo que enfrenta un problema de credibilidad: si los votantes le creyeran que va a vetar la emisión de deuda, tendría un incentivo a autorizarla y así aumentar las chances electorales del partido. Cuando hay gobierno dividido, el equilibrio cambia. El actor de veto V no tiene un incentivo para aprobar nueva deuda, ya que lleva a un equilibrio subóptimo. Además, como los votantes esperan que V vete el endeudamiento, le daría una ventaja electoral al partido que controla E si la aprobara. Por tanto, se pueden bloquear los ciclos si hay respeto a la ley, lo que aparece en el resultado 3. Esto sirve para formalizar los resultados econométricos en Streb, Lema y Torrens (2009).

Por otro lado, si el congreso no puede hacer cumplir la ley presupuestaria, el control que intenta ejercer V sobre E es letra muerta, por lo que los resultados no cambian respecto al caso de total discrecionalidad del poder ejecutivo.

Resultado 3 (actores de veto que potencialmente frenan el ciclo electoral). *Supongamos que los partidos políticos son oportunistas (les*

interesa permanecer en el poder), que los shocks de idoneidad duran dos períodos y que hay información asimétrica sobre la política fiscal. El poder ejecutivo decide si emite deuda antes de observar su shock de idoneidad, pero la emisión de deuda debe ser aprobada por el poder legislativo. En los períodos no electorales no se emite deuda. En los períodos electorales, se emite deuda cuando no hay un actor de veto efectivo, lo que sucede cuando hay gobierno unificado o no se cumple con la ley de presupuesto. Esto implica que, a menos que haya un actor de veto efectivo (es decir, gobierno dividido y cumplimiento estricto de la ley), existe un ciclo electoral donde hay un déficit fiscal antes de las elecciones y un superávit después. En equilibrio, la provisión de bienes públicos funciona como un índice que revela completamente el grado de idoneidad a los votantes.

Este marco institucional permite reformular la discusión de reglas versus discreción que plantean Kydland y Prescott (1977). No alcanza con una regla para limitar el poder ejecutivo, como por ejemplo una regla de presupuesto equilibrado o de deuda cero, a menos que haya un actor de veto efectivo que impida cambiar esa regla. En ese sentido, Rose (2006) encuentra que, en los Estados Unidos, los estados que no tienen ciclo electoral son aquellos donde no se puede emitir deuda o donde el gobernador tiene que llamar a un referéndum para que los votantes autoricen el endeudamiento. En cambio, en el resto de los estados donde no hay ningún límite al endeudamiento, o hay límites más laxos como reglas de presupuesto equilibrado, se producen ciclos electorales en política fiscal.

El problema de la credibilidad de las reglas está muy ligado al de la credibilidad de la delegación. Por ejemplo, la delegación en un banco central independiente, la solución de Rogoff (1985) al problema de inconsistencia temporal de Barro y Gordon (1983), está sujeto al mismo problema de credibilidad que una regla de presupuesto equilibrado si el poder ejecutivo no enfrenta un actor de veto efectivo. Tomando el caso del Bundesbank en Alemania, Lohmann (1998b) encuentra que los actores de veto están dados por los representantes de los gobiernos regionales en el directorio del banco central no alineados con el gobierno federal, que son los que han defendido la independencia del banco en años electorales.¹⁷

¹⁷ Keefer y Stasavage (2003) modelan este problema de la necesidad de actores de veto para la credibilidad de la delegación en un banco central independiente. En su trabajo empírico encuentran, con una base de datos de 66 países de 1960 a 1989, que la credibilidad es más alta –medida a través de una tasa de inflación más baja– y el reemplazo de los presidentes del banco central es menos probable cuando hay un actor de veto cuyas preferencias difieren del fijador de agenda. Este problema se podría

III. Evidencia econométrica

A. Técnicas de estimación

Los modelos de ciclos fiscales alrededor de las elecciones implican una serie de predicciones contrastables empíricamente. La predicción básica de estos modelos es que las políticas fiscales, y en particular el superávit fiscal, están influenciados por la secuencia electoral. En los períodos electorales, el titular del poder ejecutivo realiza manipulaciones de política fiscal con el objetivo de incrementar sus chances de reelección, lo que produce con mayor frecuencia un déficit. Dado que todos los titulares del poder ejecutivo tienen incentivos para manipular la política fiscal en los modelos con problemas de credibilidad a la Shi y Svensson (2006), es posible testear econométricamente esta predicción aun sin observar las características del titular del ejecutivo que intenta la reelección, a diferencia del modelo de señales de Rogoff (1990).

El contraste más frecuente de las predicciones de los modelos de ciclos fiscales electorales suele realizarse en el contexto de un panel de países. En general la ecuación a estimar tiene la siguiente forma, donde $i = 1, \dots, N$ para los países y $t = 1, \dots, T$ para el tiempo:

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^k \beta_j y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \gamma_j w_{j,i,t} + \delta E_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t}. \quad (25)$$

En esta ecuación, $y_{i,t}$ es la variable de resultado de política fiscal (superávit fiscal, gastos o recursos), $w_{i,t}$ es un vector de m variables económicas que pueden afectar a $y_{i,t}$, $E_{i,t}$ es una variable binaria que asume valor uno en período de elecciones y constituye la variable de interés en términos de cuantificar el efecto de ciclo electoral. Se asume que η_i es un efecto fijo no observable por país y $\varepsilon_{i,t}$ es un término de error independiente e idénticamente distribuido. Esta especificación representa un panel dinámico estándar, donde la variable dependiente es función de sus propios niveles rezagados, de un conjunto de controles ($w_{i,t}$), del momento en que se realizan las elecciones ($E_{i,t}$) y de un efecto específico por país (η).¹⁸

Si suponemos que los efectos específicos no observables son idénticos

estudiar más específicamente en el marco de los ciclos electorales.

¹⁸ Algunos estudios utilizan además como variable para captar el efecto de ciclo una variable binaria que asume valor uno el año postelectoral. Esta especificación trata de capturar no sólo la expansión en períodos electorales sino también el posible efecto de contracción en el período posterior a las elecciones. Otra especificación alternativa es construir una variable binaria que asume valor uno en el año de elecciones y menos uno en el año post electoral. Esta variable implica imponer la condición de que la magnitud de la expansión electoral y la posterior contracción sean iguales.

por país, que el término de error no está serialmente correlacionado y que las variables explicativas son estrictamente exógenas, entonces es posible estimar esta relación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Sin embargo, estos supuestos no suelen cumplirse en el panel, en particular el supuesto de igualdad de los efectos no observables por país. Si esto es así entonces los estimadores de MCO son sesgados e inconsistentes dado que la variable dependiente está correlacionada con el término de error compuesto ($\eta_i + \varepsilon_{i,t}$). En consecuencia, para controlar por los efectos fijos no observables entre países muchos estudios empíricos utilizan estimadores de efectos fijos para testear la relación entre variables fiscales y elecciones.

Ante la presencia de autocorrelación serial, la inclusión de la variable dependiente rezagada en la ecuación a estimar implica otra fuente de sesgo potencial ya que el término de error transformado estará correlacionado con la variable dependiente rezagada. Para que el estimador MCO sea insesgado, cada variable explicativa no debe estar correlacionada con el vector de términos de error. Sin embargo, en la ecuación (25) este supuesto no se cumpliría porque el vector de la variable dependiente rezagada $y_{i,t-1}$ estaría correlacionado con el vector $\varepsilon_{i,t-1}$. De la misma forma, es posible comprobar que la regresión por efectos fijos presenta el mismo problema: el t -ésimo elemento del vector de la diferencia de la variable dependiente rezagada ($y_{i,t-1} - y_{i,t-2}$) estaría correlacionado con el t -ésimo elemento del vector de la diferencia del término de error ($\varepsilon_{i,t-1} - \varepsilon_{i,t-2}$). El sesgo del estimador de efectos fijos disminuye cuando aumenta T , y desaparece en la medida en que T tiende a infinito, por lo que el estimador de efectos fijos será sesgado aunque consistente.

Teniendo en cuenta esto, algunos trabajos utilizan el estimador por Método Generalizado de Momentos (GMM) desarrollado por Arellano y Bond (1991) para modelos de paneles dinámicos. La estrategia Arellano-Bond consiste primero en diferenciar la ecuación, para eliminar los efectos específicos. Bajo el supuesto de que el término de error ($\varepsilon_{i,t}$) no está serialmente correlacionado, los niveles de la variable dependiente rezagados dos periodos o más son instrumentos válidos para la nueva variable dependiente en diferencias, y lo mismo ocurre para las otras variables de control. Dado que el estimador GMM de Arellano y Bond controla por efectos específicos no observables y también por el potencial sesgo derivado de la presencia de la variable dependiente rezagada como

variable explicativa, en muchos trabajos empíricos suele ser utilizado para testear las predicciones de los modelos de ciclos electorales.¹⁹

B. Primeros estudios empíricos

Los estudios de primera generación sobre ciclos fiscales alrededor de elecciones se concentraron sobre todo en la experiencia de los Estados Unidos. Tufte (1978), por ejemplo, presenta evidencia sobre una serie de episodios de manipulación pre-electoral oportunista en instrumentos fiscales, mayormente vinculados con gastos o transferencias. Bruno Frey y Friedrich Schneider (1978a, b) realizan un análisis econométrico pionero en esta línea de trabajo. Estimando regresiones por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), donde la variable dependiente es un instrumento fiscal (gasto), presentan evidencia de incentivos a las expansiones fiscales antes de las elecciones tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido.

Alesina (1988) estima para los EE.UU. una regresión por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con una estructura similar a la presentada en la ecuación (25) y encuentra un incremento significativo en las transferencias netas, medidas como proporción del PNB, en los años electorales del período 1961-1965. En Alberto Alesina, Nouriel Roubini y Gerald Cohen (1992, 1997) se extiende este análisis estimando regresiones para un panel de 13 países de la OCDE en el período 1961-1993. Los estimadores de efectos fijos reportados muestran que, después de controlar por otros factores, el déficit presupuestario se incrementa en promedio en un 0.6% del PBI en los años electorales.

Si bien la literatura sobre ciclos políticos presupuestarios inicialmente se desarrolló en el contexto de elecciones competitivas en países desarrollados, en los últimos años una serie de trabajos comenzaron a estudiar de manera creciente la experiencia de países en desarrollo, dado que desde mediados de los años ochenta una importante cantidad de estos

¹⁹ Si bien estos estimadores GMM proveen estimaciones consistentes, Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998) muestran en estudios de simulación que pueden tener baja precisión en muestras finitas. Para incrementar la precisión de los estimadores sugieren combinar la regresión diferenciada con la regresión original en niveles, utilizando como instrumentos para la regresión en niveles las diferencias rezagadas de la variable dependiente. La combinación de la condición de momentos de la ecuación en niveles y en diferencias resulta en el estimador "system GMM". Debe tenerse en cuenta como desventaja de este estimador que reduce el tamaño de la muestra debido a que los instrumentos se construyen con los valores rezagados de las variables explicativas. Asimismo debe destacarse que las propiedades de los estimadores en muestras pequeñas son relativamente desconocidos. Esta técnica también ha sido aplicada en algunos estudios empíricos de ciclos presupuestarios electorales.

países iniciaron reformas políticas y adoptaron sistemas democráticos de gobierno. Una pregunta que surgió naturalmente fue si en estos países los procesos democráticos implican también la aparición de ciclos políticos presupuestarios inducidos por las elecciones. Algunos estudios a nivel individual en países en desarrollo utilizaron MCO para analizar los datos y la evidencia empírica obtenida sugiere la existencia de ciclos.

Por ejemplo, Ames (1987) encuentra en un estudio de 17 países de América Latina que, en promedio, los gastos del gobierno se incrementan un 6.3% en los años electorales y disminuyen un 7.3% después. En muchos casos, los estudios posteriores confirmaron la existencia de ciclos y que la magnitud de los mismos es relativamente importante. Así, en un estudio pionero Krueger y Turan (1993) muestran que la manipulación fiscal electoral fue habitual en Turquía en el período 1950-1980. Remmer (1993) en cambio encuentra marcados ajustes poselectorales en su estudio de ocho países de América Latina. Schuknecht (1996) encuentra un ciclo fiscal inducido por las elecciones para un panel de 35 países en desarrollo. Las regresiones que estima muestran que el balance fiscal empeora un 0.6% del PBI en los años electorales, algo que se corrige al año siguiente (usa una variable *PBC* que toma valor 1 en el año electoral y -1 el año siguiente). Kraemer (1997) y Rojas-Suárez, Cañonero y Talvi (1998) muestran que los gobiernos de América Latina se inclinan hacia políticas más expansionistas durante los períodos electorales, lo que implica un significativo deterioro del balance fiscal. González (2002) encuentra un ciclo electoral en el gasto público para México durante el período 1958-1997.

Una discusión adicional es hacia donde se sesga el gasto en los períodos electorales, o lo que se conoce como el efecto composición del gasto. Rogoff (1990) sostiene que en períodos electorales el gasto se sesga hacia el gasto corriente, ya que lo identifica con el gasto visible. Sin embargo, esta posición no es totalmente compartida y la evidencia empírica aparece dividida. Así, por un lado, Schuknecht (2000) supone que en países en desarrollo el sesgo del gasto se realiza hacia los bienes de capital, argumentando que el hecho de inaugurar grandes obras antes de las elecciones y detenerlas después de las mismas parece ser más fácil que aumentar el gasto corriente, ya que este último puede traer aparejados compromisos de mediano y largo plazo. Utilizando una muestra de 24 países para el período 1973-1992 encuentra que los ciclos en la inversión pública

son significativos utilizando estimadores de efectos fijos.²⁰ Este estudio realiza el análisis empírico sobre efectos de nivel, es decir, estudia gasto corriente y gasto en capital, ambos como porcentaje del PBI per cápita, encontrando que los dos aumentan antes de las elecciones. Sin embargo, no analiza directamente el efecto composición, es decir, el gasto corriente (o de capital) como porcentaje del gasto total. Entonces, lo que realmente encuentra es que antes de las elecciones aumenta el gasto total, no pudiendo afirmar nada concluyente acerca del sesgo del efecto composición.

Block (2002a) es el primer trabajo que utiliza estimadores GMM para estudiar los efectos electorales de las políticas fiscales en una sección cruzada de 44 países del África Sub-Sahariana. Sus estimaciones sugieren que el déficit fiscal se incrementa en 1.2 puntos porcentuales del PBI en los años de elecciones. En otro estudio, Block (2002b) sigue la línea de Rogoff, argumentando que el sesgo en el efecto composición se dirige hacia el lado del gasto corriente. Utilizando una muestra de 69 países presenta evidencia de que los gastos del gobierno se sesgan hacia el gasto corriente cuando las elecciones son competitivas. Sin embargo, admite que la evidencia que apoya a su hipótesis se torna fuerte cuando se toman sólo los países más ricos de la muestra, controlando por PBI per cápita.

Un trabajo particularmente relevante es el de Shi y Svensson (2006), donde se analiza un amplio panel de países desarrollados y en desarrollo que tuvieron elecciones entre 1975 y 1995. Este conjunto de datos les permite estudiar de que manera las elecciones afectan el comportamiento de las variables fiscales en el conjunto de países desarrollados y en desarrollo, y también si existen diferencias en el tamaño y la composición de los ciclos políticos presupuestarios entre países desarrollados y en desarrollo. Shi y Svensson utilizan en su trabajo técnicas de estimación por GMM y encuentran que en promedio el déficit fiscal se incrementa en 1 punto porcentual del PBI en los años de elecciones. Asimismo, muestran que la magnitud del ciclo es mucho mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. Dado que el déficit es el resultado de las acciones sobre gastos e ingresos, los autores encuentran que la fuente de los ciclos está en ambos lados: reducción de impuestos y aumento de gasto público en magnitudes similares.

²⁰ En el trabajo mencionado de Krueger y Turan (1993) sobre Turquía, también comentan que antes de las elecciones se producen incrementos en programas tanto de inversión como de infraestructura.

C. Ciclos condicionales

Los trabajos mencionados en la subsección anterior sugieren que los ciclos tienen un patrón general y similar en todos los países donde se realizan elecciones sistemáticas, pero con una mayor intensidad en los países en desarrollo. Estos hallazgos a su vez generan la pregunta acerca de las cuestiones que pueden explicar las diferencias en comportamientos entre países. Las investigaciones en esta línea se desarrollan en el contexto de lo que se conoce como “ciclos condicionales”.

La idea de los ciclos condicionales consiste en ampliar la estimación original incluyendo variables adicionales que interactúan con la variable binaria de elecciones. Por ejemplo:

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^k \beta_j y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^m \gamma_j w_{j,i,t} + \delta E_{i,t} + \lambda z_{i,t} + \theta z_{i,t} E_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t}, \quad (26)$$

donde $z_{i,t}$ representa alguna característica institucional o de entorno político que se desea controlar y cuantificar su impacto sobre el ciclo.

Shi y Svensson (2002, 2006) introducen en su modelo de ciclos políticos presupuestarios dos variables adicionales para capturar el efecto del entorno institucional en la amplitud de los ciclos. Por un lado las rentas que perciben los políticos por estar en el poder y por otro la proporción de votantes informados, que se define como el porcentaje del electorado que puede observar las acciones ocultas de los gobernantes. El modelo predice que cuantos mayores sean los beneficios de los políticos mientras están en el poder, mayores serán los incentivos para influenciar las percepciones de los votantes antes de las elecciones y, en consecuencia, mayor será la magnitud del ciclo presupuestario. De la misma forma, cuanto menor sea la proporción de votantes informados, mayor será la cantidad de votantes que no pueden distinguir las manipulaciones electorales de la habilidad o competencia del político que busca la reelección, y entonces mayor será también el retorno potencial de incrementar el gasto en el período de elecciones. La evidencia empírica de Shi y Svensson sugiere que el tamaño del ciclo se correlaciona positivamente con las rentas de los políticos y negativamente con la proporción de los votantes informados, de acuerdo

a las predicciones del modelo teórico.²¹ En general los resultados que presentan son robustos a otras variables explicativas económicas y políticas, como por ejemplo niveles de ingreso o un índice de derechos civiles.

Persson y Tabellini (2002) analizan el impacto de las reglas electorales (mayoritarias vs. proporcionales) y de la forma de gobierno (presidencial vs. parlamentario) sobre los ciclos electorales en un panel de 60 países democráticos para el período 1960-1998. Las estimaciones que realizan por efectos fijos muestran que los países con reglas electorales mayoritarias reducen el gasto fiscal durante los años de elecciones, mientras que los países con reglas electorales proporcionales incrementan el gasto. También encuentran reducciones de impuestos electorales como una característica general de gobiernos parlamentarios y presidenciales, mientras que reducciones de gasto postelectoral e incrementos de impuestos ocurren en sistemas presidenciales.

Brender y Drazen (2005) presentan una forma alternativa de agrupar a los países para analizar el su impacto condicional de aspectos institucionales sobre los ciclos presupuestarios electorales. Estos autores encuentran evidencia de ciclos de déficit estimando una ecuación básica, similar a la ecuación (26), por efectos fijos y por GMM para un panel de 68 países entre 1960 y 2001. El condicional incorporado en las estimaciones es la categoría de “nuevas democracias”, definida como una democracia durante las primeras cuatro elecciones competitivas. Los resultados muestran que el ciclo presupuestario se hace evidente en el superávit fiscal en particular en las nuevas democracias, mientras que cuando se eliminan de la muestra no se encuentra evidencia de ciclo. Según Brender y Drazen son los países en esta particular categoría los que generan el resultado de evidencia de ciclo tanto en países desarrollados y en desarrollo y también para las diferencias encontradas entre sistemas de gobierno y reglas electorales. El argumento que presentan los autores trata de reconciliar dos visiones contradictorias sobre las manipulaciones electorales, una que sostiene que pueden ser un instrumento válido para ganar soporte electoral y la otra que los votantes penalizan la manipulación fiscal en elecciones (Sam Peltzman

²¹ Las rentas de los políticos se aproximaron mediante la construcción de dos variables. Por un lado una medida basada en el índice de corrupción publicado por Transparency International y por otro un índice basado en indicadores institucionales publicados por el International Country Risk Institute (ICRG). Para aproximar la proporción de votantes informados se combinaron datos de acceso a medios de información (radios per cápita) junto con datos acerca de la libertad de prensa en cada país publicados por Freedom House.

1992). Los resultados encontrados sugieren que las manipulaciones fiscales son utilizadas en mayor medida en las nuevas democracias, donde pueden funcionar desde el punto de vista de aumentar las chances de reelección, debido a la falta de experiencia de los votantes o a la falta de información, que suele por el contrario estar disponible en las democracias establecidas y que es utilizada por los votantes experimentados. Así, tal como lo sugieren los modelos que ven a los votantes como “fiscalmente conservadores”, una vez que el país adquiere experiencia en política electoral las posibilidades de manipulación fiscal en períodos electorales se ven fuertemente reducidas.

En contraste, Alt y Lassen (2006b) enfatizan los efectos de la transparencia fiscal y la polarización política para explicar la existencia de ciclo fiscal de origen electoral en el superávit fiscal. El factor condicionante para Alt y Lassen es la transparencia fiscal. Muestran que controlando por un índice institucional de transparencia fiscal, los ciclos electorales en el superávit fiscal son una característica de muchas economías desarrolladas. La principal intuición de este trabajo puede resumirse en una frase que utilizan los autores: “el ciclo está donde usted no puede verlo”. Utilizando un panel de 19 países de la OECD entre 1989 y 1998, realizan estimaciones por los métodos de efectos fijos y GMM e identifican un patrón persistente de ciclos en el balance fiscal en los países de baja transparencia relativa mientras que no encuentran evidencia en los países con alta transparencia. Asimismo, encuentran que los ciclos tienden a ser más importantes en los países con mayor polarización política (definida como la distancia ideológica entre los partidos con posibilidades de acceder al poder). Los autores también utilizan como variables dependientes los gastos e ingresos, aunque no encuentran efectos claros de la transparencia sobre los ingresos o gastos fiscales en períodos electorales.

Streb, Lema y Torrens (2009) exploran la separación de poderes y los frenos y contrapesos institucionales para analizar los ciclos políticos presupuestarios en forma condicional. A diferencia de trabajos anteriores que asumen que el poder ejecutivo tiene discrecionalidad para fijar la política fiscal, en este estudio se enfatiza el rol del poder legislativo para limitar las posibilidades de que el poder ejecutivo realice manipulaciones electorales en ingresos y gastos. Conceptualmente el argumento se fundamenta en que el ciclo no solo requiere información asimétrica sino también poder discrecional para aplicar las políticas. En general los países tienen reglas presupuestarias que regulan los grados de discrecionalidad del ejecutivo,

pero las reglas por sí solas no bastan para generar compromisos creíbles de cumplimiento. Se necesita un mecanismo para controlar el poder vía otro poder. Este mecanismo es el sistema de frenos y contrapesos, que se plantea como un jugador de veto que enfrenta al poder ejecutivo que busca la manipulación fiscal en períodos electorales. La evidencia empírica presentada se basa en el mismo panel de datos utilizado por Brender y Drazen (2005) y se adicionan variables de control para lo que los autores denominan “frenos y contrapesos efectivos”, que tratan de combinar la presencia de un actor de veto nominal en el poder legislativo con la efectiva aplicación de las normas. Para esto se construye un indicador basado en el índice de restricciones políticas POLCON3 (Witold Henisz 2002) y el indicador de respeto a la ley elaborado por el ICRG. Los resultados de las estimaciones por efectos fijos y GMM muestran que los frenos y contrapesos efectivos tienen un efecto moderador sobre los ciclos políticos presupuestarios. Cuando se aísla el poder discrecional del ejecutivo, existe un ciclo presupuestario donde el déficit aumenta en años de elecciones y se corrige después que se observa no solo en países en desarrollo sino también en los de la OCDE, e incluso en el subgrupo de democracias establecidas de la OCDE. No pueden rechazar la hipótesis de que los efectos poselectorales tienen igual magnitud y signo inverso a los efectos electorales (lo que es captado con la misma variable *PBC* que postula Schuknecht, 1996), pero los efectos poselectorales resultan mucho más significativos que los electorales. En cuanto a los componentes de la manipulación fiscal, la detección del ciclo es más clara en el superávit fiscal, aunque se encuentran efectos también sobre gastos e ingresos.

La mayor parte de los estudios empíricos utiliza datos anuales para contrastar el comportamiento de las variables fiscales alrededor de las elecciones. El mecanismo para la detección de la manipulación electoral consiste en definir variables binarias anuales para identificar los períodos electorales (así como los postelectorales). Sin embargo, si la elección tiene lugar en los primeros meses del año una *dummy* electoral anual puede estar captando básicamente efectos postelectorales. Una forma de solucionar esto es utilizar la “regla del semestre”, que implica que si la elección tiene lugar antes de julio, entonces el año electoral es el año previo a la elección. Claro que en este caso la variable se encontrará relativamente lejos de la elección y puede ser un indicador pobre de las manipulaciones electorales. Y esto puede ser particularmente problemático para captar el efecto de ciclo

si las acciones de política fiscal para ganar votantes son más intensas en los meses previos a las elecciones, tal como sugieren Akhmedov y Zhuravskaya (2004) en un estudio sobre ciclos presupuestarios electorales en Rusia.

Brender y Drazen (2005) señalan que sería deseable contar con datos de mayor frecuencia para las estimaciones de ciclo, si las manipulaciones son intensas y de duración relativamente corta. Siguiendo esta línea de trabajo, en un estudio reciente Streb, Lema y Garofalo (2012) analizan las consecuencias de la agregación temporal para la medición de los ciclos presupuestarios electorales mediante la construcción de una base de datos anuales y trimestrales para un panel de 19 países de América Latina y 20 países de la OCDE entre 1980 y 2005. Los datos trimestrales les permiten de esta forma identificar el año de elección más precisamente. Mientras que con datos anuales el año de elección es el año calendario, utilizando datos trimestrales el año de elección comprende el trimestre de la elección y los tres trimestres previos y de esta manera la ventana temporal del año de elecciones queda más precisamente definida. Este trabajo empírico además introduce controles para analizar la posible reversión de las expansiones fiscales después de las elecciones y variables institucionales para controlar por los frenos y contrapesos efectivos con la misma especificación que en Streb, Lema y Torrens (2009). Los resultados de las estimaciones por efectos fijos para el panel completo de países con datos trimestrales muestran que los ocho trimestres alrededor de las elecciones son particularmente importantes y diferentes de los restantes, definidos en el trabajo como “tiempos normales”. Tanto para países de América Latina como para los de la OCDE, se encuentra evidencia de ciclos presupuestarios electorales significativos antes de elecciones, lo que contradice un consenso generalizado acerca de que los ciclos son un fenómeno de países en desarrollo o democracias nuevas. La principal observación es que los resultados previos que aportaban evidencia negativa en este sentido utilizaban datos anuales, por lo que pueden haber estado afectados por el problema de la agregación temporal que lleva a que los efectos electorales expansivos se cancelen con los efectos postelectorales contractivos. En América Latina, una región con niveles bajos de frenos y contrapesos efectivos, el marcado deterioro del superávit fiscal en los cuatro trimestres previos a las elecciones, que persiste en el trimestre que sigue a las elecciones, es seguido de una mejora significativa en los tres trimestres posteriores. En cambio, para los países de la OCDE la expansión

en períodos electorales no es seguida por una contracción postelectoral. Quizás en los países de la OCDE con poderes ejecutivos que enfrentan un bajo nivel de frenos y contrapesos efectivos no haya necesidad de ajustes postelectorales porque pueden recurrir fácilmente al mercado de capitales para financiar déficits. Las implicancias de esto sugieren dos conjuntos de limitaciones para las políticas fiscales: por un lado las restricciones institucionales del sistema político y por otro los límites económicos que se ponen en práctica a través del mercado de capitales. Si bien la limitación de acceso al crédito no previene de las manipulaciones electorales de la política fiscal, desalienta la acumulación de deuda.

D. Ciclos subnacionales y evidencia para la Argentina

Teniendo en cuenta la descentralización de los sistemas políticos, resulta claro que a nivel provincial o municipal existe la posibilidad de manipulaciones fiscales alrededor de elecciones. Algunos trabajos exploran estos comportamientos.

Como se mencionó anteriormente, los primeros estudios empíricos sobre ciclos presupuestarios analizaron el comportamiento fiscal en los estados de Estados Unidos debido a la amplia disponibilidad de datos (ya se mencionó al respecto el trabajo de Rose 2006). Otros trabajos recientes analizaron la evidencia de ciclos a nivel subnacional en países en desarrollo, como el estudio de Akhmedov y Zhuravskaya (2004) sobre la Federación Rusa, donde encuentran fuerte evidencia de ciclos presupuestarios electorales con motivaciones oportunistas utilizando una base de datos de frecuencia mensual para el período 1995-2006.

En un estudio a nivel de municipios en Portugal, Linda Veiga y Francisco Veiga (2007) encuentran evidencia de ciclos políticos. Estimando un sistema dinámico GMM con datos de panel para el período 1979-2001, muestran que se produce un incremento del nivel de gasto público y un sesgo de composición del gasto hacia bienes más visibles en períodos electorales.

En el caso de Argentina existen trabajos que analizan el comportamiento de las finanzas provinciales y su vinculación con los resultados electorales, como así también los incentivos políticos a la recaudación y el gasto que genera el federalismo fiscal, como Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999), Alberto Porto y Natalia Porto (2000) y Jones, Tommasi y Meloni (2012). Si bien en estos trabajos surge un claro vínculo entre las políticas fiscales y

las elecciones, no tienen por objetivo contrastar la teoría del ciclo electoral ni se trata explícitamente el impacto de las elecciones sobre el gasto, la recaudación o el superávit fiscal a nivel local.

Estos aspectos se analizan empíricamente en un trabajo de Medina y Lema (2003) donde estudian los ciclos alrededor de elecciones en el déficit fiscal y en el gasto público como porcentaje del PBG en 22 provincias argentinas para el período 1985-2001. Las variables para la identificación de los ciclos son una variable binaria para identificar el año de la elección de gobernador para cada provincia, y también se construye una variable *PBC* que toma valor 1 el año de las elecciones y -1 el año después para captar el efecto de expansión y contracción posterior. Las regresiones se estimaron por MCO, efectos fijos y GMM, utilizando un modelo de panel dinámico de datos. Adicionalmente estos autores analizan el efecto composición del gasto, es decir, si es que hay cambios en la proporción de gasto corriente y gasto en capital alrededor de las elecciones. Los resultados muestran que en los años de elección provincial el déficit presupuestario tiende a incrementarse aproximadamente medio punto porcentual del PBG y que el gasto total tiende a incrementarse en aproximadamente un punto porcentual del PBG. Utilizando la definición alternativa de *PBC*, variable que condiciona el incremento del déficit electoral a una disminución poselectoral de la misma magnitud, se observan efectos cíclicos en el déficit del orden del 0.7% del PBG. En cuanto al efecto composición, se encuentra cierta evidencia a favor de un sesgo hacia el gasto no corriente en los períodos electorales.

Cecilia Rumi (2008) también analiza los ciclos electorales, explicando el mecanismo por el cual el gobierno nacional asigna bienes específicos o transferencias discrecionales en efectivo entre los gobiernos provinciales. En este trabajo, la manipulación electoral se hace presente mediante la asignación de diferentes tipos de transferencias a las jurisdicciones provinciales en los períodos de elecciones nacionales. La manipulación discrecional de las transferencias se condiciona por el grado de competencia electoral que el gobierno nacional enfrenta en cada provincia y por un “factor de rastreo” que trata de captar el nivel de reconocimiento o visibilidad del responsable de los gastos. El análisis de los datos corresponde al período 1985-2003 y la relación entre el ciclo nacional electoral y las transferencias federales se estima a través de modelos dinámicos de panel (GMM) para 23 provincias. Los resultados sugieren que la competencia política enfrentada

por el gobierno central y la visibilidad de las transferencias condicionan el ciclo electoral. En particular, se observa que el gobierno central otorga más transferencias en efectivo a las provincias afiliadas políticamente y más transferencias en especie a las jurisdicciones en las cuales gobierna un competidor no afiliado, con el objetivo de aumentar su propia visibilidad e incrementar las chances de reelección.

Un análisis de ciclo condicional para las provincias argentinas se presenta en Daniel Lema (2009), donde se estima el efecto de la alineación política de los gobiernos provinciales con el ejecutivo nacional para las elecciones en 22 provincias durante el período 1985-2001. Utilizando estimaciones por MCO, efectos fijos y GMM se muestra que condicionando por el alineamiento político (mismo partido en el poder) entre el gobierno nacional y provincial, existen evidencias de manipulaciones fiscales alrededor de las elecciones provinciales. Los resultados muestran que en los años electorales los gastos se incrementan en las provincias alineadas políticamente, pero sin afectar mayormente el superávit fiscal, dado que las transferencias discrecionales del gobierno central permiten incrementar el gasto al mismo tiempo que los ingresos, sin afectar el déficit. En contraste, en las provincias no afiliadas políticamente el gasto se incrementa y también el déficit, junto con un sesgo hacia el incremento del gasto corriente y en detrimento del gasto en capital.

IV. Palabras finales

¿Qué aprendemos de todo esto? Desde un punto de vista empírico, que hay evidencia de ciclos electorales en variables fiscales en todo tipo de democracia y en todos los niveles de gobierno. Desde un punto de vista teórico, a partir del enfoque de Lohmann (1998a), otra de las enseñanzas es que el ciclo electoral se puede entender como una manifestación del problema de inconsistencia temporal, que se origina por la tentación del gobierno de hacer expansiones fiscales para aparecer más competente, llevando a la pérdida de credibilidad en un marco de política discrecional. Un remedio institucional es la existencia de actores de veto, lo que requiere una democracia constitucional donde haya respeto al imperio de la ley.

Si bien la motivación que exploramos in extenso para el aumento del déficit en períodos de elecciones es un ciclo electoral oportunista que intenta aumentar las chances de reelección del oficialismo, pueden haber factores alternativos. Por ejemplo, Magleby y Hanusch (2012)

exploran esta hipótesis de partidos políticos oportunistas en un modelo con problemas de credibilidad, mostrando que cuando el shock ideológico común que afecta a la popularidad del gobierno es conocido de antemano, esto lleva a esperar que los ciclos electorales sean más fuertes cuanto más reñidas sean las elecciones (popularidad pareja entre oficialismo y oposición). Por tanto, uno no esperaría una relación clara entre déficit fiscal y probabilidad de ganar las elecciones, ya que el déficit es más bajo tanto cuando el gobierno está seguro de ganar las elecciones (alta popularidad) como cuando está seguro de perderlas (baja popularidad). Sin embargo, una vez que introducen partidos políticos que están polarizados y desean gastar en distintos tipos de bienes públicos, puede aparecer un uso estratégico de deuda. En este caso, el déficit va a ser mayor cuánto menor la popularidad del gobierno, ya que la deuda se usa para limitar el gasto del gobierno sucesor. Esto invita a explorar mejor la cuestión de si los votantes son efectivamente fiscalmente conservadores que castigan el déficit, o hay en cambio una relación más complicada entre ambas variables.

Referencias

- Akhmedov, Akhmed, y Ekaterina Zhuravskaya (2004), “Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting”, *Quarterly Journal of Economics* 119: 1301–1338.
- Alesina, Alberto (1988), “Macroeconomics and politics”, en Stanley Fischer, editor, *NBER macroeconomic annual 1988*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini y Gerald D. Cohen (1992), “Macroeconomic policy and elections in OECD economies”, *Economics and Politics* 4: 1-30.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini y Gerald D. Cohen (1997), *Political cycles and the macroeconomy*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Alt, James E. , y David D. Lassen (2006a), “Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries”, *European Economic Review* 50: 1403-39
- Alt, James E., y David D. Lassen (2006b), “Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries”, *American Journal of Political Science* 50: 530-550.
- Ames, Barry (1987), *Political survival: politicians and public policy in Latin America*, Berkeley, CA, University of California Press.

- Ansolabehere, Stephen (2006), "Voters, candidates, and parties", en B. Weingast y D. Wittman, editores, *The Oxford handbook of political economy*, New York, Oxford University Press.
- Arellano, Manuel, y Olympia Bover (1995), "Another look at the instrumental variable estimation of error components models", *Journal of Econometrics* 68: 29-51.
- Arellano, Manuel, y Stephen Bond (1991), "Some tests of specifications for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies* 58: 277-97.
- Barro, Robert, y David Gordon (1983), "A positive theory of monetary policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy* 91: 589-610.
- Block, Steven A. (2002a). "Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa", *Journal of Development Economics*, 67: 205-228.
- Block, Steven A. (2002b). "Elections, electoral competitiveness, and political budget cycles in developing countries", Harvard University CID working paper, No. 78.
- Blundell, Richard, y Stephen Bond, (1998). "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models", *Journal of Econometrics* 87: 115-143
- Brender, Adi, y Allan Drazen (2005), "Political budget cycles in new versus established democracies", *Journal of Monetary Economics* 52: 1271-1295.
- Drazen, Allan (2001), "The political business cycle after 25 years", en Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff, editores, *NBER macroeconomics annual 2000*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Frey, Bruno S., y Friedrich Schneider (1978a), "An empirical study of politico-economic interaction in the United States", *Review of Economics and Statistics* 60: 174-83.
- Frey, Bruno S., y Friedrich Schneider (1978b), "A politico-economic model of the United Kingdom", *Economic Journal* 88: 243-53.
- González, María de los A. (2002), "Do changes in democracy affect the political budget cycle?: evidence from Mexico", *Review of Development Economics* 6: 204-24.
- Hanusch, Marek (2012), "Mooted signals: economic disturbances and political budget cycles", *Journal of Applied Economics* 15: 189-212.

- Henisz, Witold J. (2002), *POLCON 2002 codebook*, University of Pennsylvania.
- Jones, Mark P., Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi, M. (2012). “Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in federal systems”, *Economics & Politics* 24: 135–156.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (1999), “Politics, institutions, and public-sector spending in the Argentine provinces”, en James M. Poterba, editor, *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Keefer, Philip, y David Stasavage (2003), “The limits of delegation: veto players, central bank independence, and the credibility of monetary policy”, *American Political Science Review* 97: 407–23.
- Kraemer, Moritz (1997). “Electoral budget cycles in Latin America and the Caribbean: incidence, causes and political futility”, Working Paper 354, Inter-American Development Bank.
- Krueger, Anne, e Ilter Turan (1993), “The politics and economics of Turkish policy reform in the 1980’s”, en Robert Bates y Anne Krueger, editores, *Political and economic interactions in economic policy reform: evidence from eight countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Kydland, Finn E., y Edward C. Prescott (1977), “Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans”, *Journal of Political Economy* 85: 473-91.
- Lema, Daniel (2009), “Conditional political budget cycles in Argentine provinces”. Documento de trabajo 389, Universidad del CEMA.
- Lohmann, Susanne (1998a) “Rationalizing the political business cycle: A workhorse model”, *Economics and Politics* 10: 1-17.
- Lohmann, Susanne (1998b), “Federalism and central bank independence: The politics of German monetary policy, 1957-1992”, *World Politics* 50: 401-446
- Magleby, Daniel, y Marek Hanusch (2012), “Popularity, polarisation, and political budget cycles”, *Public Choice*, artículo a publicarse.
- McCallum, Bennet T. (1978), “The political business cycle: an empirical test”, *Southern Economic Journal* 44: 504-515.
- Medina, Leandro, y Daniel Lema (2003). “Ciclos presupuestarios de origen electoral: el caso de las provincias argentinas”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Nordhaus, William D. (1975), “The political business cycle”, *Review of Economic Studies* 42: 169–190.
- Nordhaus, William D. (1989), “Alternative approaches to the political business cycle”, *Brookings Paper on Economic Activity* 2: 1-68.
- Peltzman, Sam (1992), “Voters as fiscal conservatives”, *Quarterly Journal of Economics* 107: 327–361.
- Persson, Torsten, Gerard Roland y Guido Tabellini (1997), “Separation of powers and political accountability”, *Quarterly Journal of Economics* 112: 1163-1202.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini (1990), *Macroeconomic policy, credibility and politics*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini (2002), “Do electoral cycles differ across political systems?”, IIES, Stockholm University.
- Porto, Alberto, y Natalia Porto (2000), “Influencia de las condiciones económicas y fiscales sobre los resultados electorales provinciales y municipales”, Documento de Trabajo 26, Universidad Nacional de La Plata.
- Remmer, Karen L. (1993), “The political economy of elections in Latin America, 1980–1991”, *American Political Science Review* 87: 393–407.
- Rogoff, Kenneth (1985), “The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target”, *Quarterly Journal of Economics* 100: 1169-1190.
- Rogoff, Kenneth (1990), “Equilibrium political budget cycles”, *American Economic Review* 80: 21-36.
- Rogoff, Kenneth, y Anne Sibert (1988), “Elections and macroeconomic policy cycles”, *Review of Economic Studies* 55: 1-16.
- Rojas-Suárez, Liliana, Gustavo Cañonero y Ernesto Talvi (1998), “Economics and politics in Latin America: will upcoming elections compromise stability and reform?”, *Global Emerging Markets Research*, Deutsche Bank Securities.
- Romer, Thomas, y Howard Rosenthal (1978), “Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo”, *Public Choice* 33: 27-44.
- Romer, Thomas, y Howard Rosenthal (1979), “Bureaucrats vs. voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy”, *Quarterly Journal of Economics* 93: 563-588.

- Rose, Shanna (2006), “Do fiscal rules dampen the political business cycle?”, *Public Choice* 128: 407–31
- Rumi, Cecilia (2008), *Finanzas públicas bajo competencia política. Marco federal y evidencia de Argentina*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.
- Saporiti, Alejandro, y Jorge M. Streb, (2008), “Separation of powers and political budget cycles”, *Public Choice* 137: 329-345.
- Sargent, Thomas, y Neil Wallace (1981), “Some unpleasant monetarist arithmetic”, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5 (otoño): 1-17.
- Schuknecht, Ludger (1996), “Political business cycles and fiscal policies in developing countries”, *Kyklos* 49: 155-170.
- Schuknecht, Ludger (2000), “Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries”, *Public Choice* 102: 115-130.
- Shi, Min, y Jakob Svensson (2002), “Conditional political budget cycles”, Discussion Paper 3352, CEPR.
- Shi, Min, y Jakob Svensson (2006), “Political budget cycles: do they differ across countries and why?”, *Journal of Public Economics* 90, 1367-89.
- Spence, Michael (1973), “Job market signaling”, *Quarterly Journal of Economics* 87: 355-379.
- Stein, Ernesto H., y Jorge M. Streb (1998), “Political stabilization cycles in high inflation economies”, *Journal of Development Economics* 56: 159-180.
- Stein, Ernesto H., y Jorge M. Streb (2004), “Elections and the timing of devaluations”, *Journal of International Economics* 63: 119-145.
- Stein, Ernesto H., Jorge M. Streb y Piero Ghezzi, “Nominal and real devaluation cycles around elections”, *Economics & Politics* 17: 297-330.
- Streb, Jorge M. (2005). “Signaling in political budget cycles: How far are you willing to go?”, *Journal of Public Economic Theory* 7: 229–252.
- Streb, Jorge M. (2007), “Estabilización económica e incentivos políticos”, en Daniel Heymann, editor, *Progresos en macroeconomía (Colección Progresos en Economía – AAEP)*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- Streb, Jorge M., Daniel Lema y Pablo Garofalo (2012), “Temporal aggregation in political budget cycles”, *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 13: 39-69.

- Streb, Jorge M., Daniel Lema y Gustavo Torrens (2009), “Checks and balances on political budget cycles: cross-country evidence”, *Kyklos* 62: 426–447.
- Streb, Jorge M., y Gustavo Torrens (2012), “Making rules credible: divided government and political budget cycles”, *Public Choice* (DOI 10.1007/s11127-012-9923-2).
- Tsebelis, George (2002), *Veto players. How political institutions work*, New York, NY, Russell Sage Foundation.
- Tufte, Edward R. (1978), *Political control of the economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Veiga, Linda G., y Francisco J. Veiga (2007), “Political business cycles at the municipal level”, *Public Choice* 131: 45-64.

4. Federalismo Fiscal y Economía Política de la Descentralización *

Cecilia Rumi

Universidad Nacional de La Plata

1. Introducción

La crisis que sufre Europa desde 2008 ha llevado a los economistas y a expertos internacionales a renovar la discusión sobre las consecuencias de profundizar un esquema más federal en la eurozona u optar por arreglos más aislados. ¿Qué incentivos económicos y qué incentivos políticos inducen a la unión fiscal? ¿Cuáles a la secesión? ¿Es sostenible en el tiempo una unión monetaria con frágiles acuerdos fiscales?

Por otro lado, las presiones para redefinir las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en economías tan disímiles como las de Estados Unidos y China también han impulsado una revisión de la forma en que se analiza la asignación de funciones y el diseño de instituciones del federalismo fiscal.

Desde una perspectiva local, en Argentina, los fuertes y persistentes desequilibrios fiscales horizontales y verticales bajo un sistema de transferencias que distribuye recursos y funciones que distan de lo que las recetas tradicionales de descentralización sugieren, resalta la necesidad de entender en detalle los mecanismos subyacentes en las relaciones fiscales federales.

Este tema no es nuevo. Pero la teoría del federalismo fiscal, que estudia las consecuencias fiscales de descentralización de responsabilidades o

* Una versión preliminar de este capítulo fue presentada en la XLVI Reunión Anual de la AAEP como v2011 coordinada por Osvaldo Meloni. *Agradezco la iniciativa y los comentarios de Osvaldo Meloni, las valiosas sugerencias de Ricardo López Murphy y todas las enseñanzas de Alberto Porto.* Por supuesto, todos los posibles errores remanentes son de mi entera responsabilidad.

funciones en distintos niveles de gobierno, ha evolucionado de manera profunda en los últimos veinte años en lo que respecta a su perspectiva y a las variables analizadas.

El objetivo de este capítulo es, entonces, revisar los progresos en economía política del federalismo fiscal. Es decir, se repasarán los conceptos y formalizaciones desarrollados recientemente en el campo de economía política, para explicar cómo se determina la política fiscal de los gobiernos subnacionales en democracia, tomando las enseñanzas de la llamada *Primera Generación de Teorías de Federalismo Fiscal (FGFF, por sus siglas en inglés)*, pero focalizándose en los desarrollos de la Segunda Generación de Teorías de Federalismo Fiscal (SGFF).

Por mucho tiempo, el simple hecho de que la política fiscal fuera endógena y que se decidiera a través de procesos que —como las votaciones— agregan preferencias de individuos (y niveles de gobierno) diversos fue ignorado por la mayoría de las FGFF. En una primera instancia las teorías que analizaban los problemas de asignación de funciones y fuentes entre los distintos niveles de gobierno asumían la presencia de un planificador social benevolente cuyo principal objetivo era la maximización del bienestar social²².

Ya en una fase más avanzada, la SGFF sí ha incorporado esa observación irrefutable y, en contraste con la idea de las finanzas públicas tradicionales, el gobierno es visto como un actor con intereses propios y los políticos deciden la política fiscal en un marco de incentivos y restricciones que dependen de las instituciones fiscales y políticas existentes.

¿Cuál función se descentraliza y cuáles no? ¿Cuál es el rol de cada nivel de gobierno? El grado de descentralización de las funciones o ramas de gobierno constituye el núcleo de análisis de las teorías del federalismo fiscal y son el eje de los debates y discusiones a partir de las cuales se deciden los destinos de las uniones federales.

Tras una breve síntesis de la evolución de las teorías del federalismo fiscal, las siguientes tres secciones analizan, cada una, los principales progresos en economía política para cada rama de las funciones o políticas presupuestarias definidas por Musgrave (1959). La primera sección analiza las cuestiones macroeconómicas y la conducta contracíclica del gobierno en el ciclo de negocios; la *rama de la estabilización*. Se repasan los

²² O bien, suponían de manera subyacente que todas las fricciones políticas estaban descontadas.

principales problemas de economía política y los trabajos más destacados al respecto. De la misma forma, la segunda sección estudia la rama de la distribución; y la tercera, la rama de la asignación.

2. Evolución de las teorías del federalismo fiscal

Hasta finales de la década de 1970 los principales expositores de la economía del sector público (ver, por ejemplo, Samuelson, 1954 y 1955; Musgrave, 1959; Arrow, 1970) dedicaban nulo, o muy escaso, espacio al análisis multinivel²³. El análisis se enfocaba principalmente en un gobierno monolítico y se dejaban de lado a los gobiernos subnacionales²⁴ (Porto y Navajas ed., 2011)

Luego, la primera generación de teorías del federalismo fiscal—FGFF, por sus siglas en inglés—mostraba que la descentralización fiscal podía mejorar el funcionamiento del sector público (con competencia interjurisdiccional para los bienes públicos (Tiebout, 1956); con el Teorema de la descentralización (Oates, 1972, 1977, 1999); y midiendo el tamaño de las jurisdicciones

Recuadro 1 – Evolución de las teorías de federalismo fiscal

1. **Economía del sector público sin gobiernos locales**
2. **Primera generación de teorías del federalismo fiscal**
3. **Nuevas teorías del federalismo fiscal**

²³ La referencia básica de las finanzas públicas durante la última parte del siglo XX fue *The Theory of Public Finance* (1959), de Musgrave, que recién en el capítulo 8 (Equal treatment to equals) dedica solamente tres de las 628 páginas del libro.

²⁴ Los “niveles” de gobierno, suponen subconjuntos de poblaciones anidadas. Como gobiernos subnacionales pueden incluirse diferentes niveles de gobiernos: provincias, estados, municipios de un país; o países miembros de una unión, por ejemplo. Para simplificar el tratamiento, aquí solamente se distinguirá entre un nivel superior de gobierno y los gobiernos subnacionales. Cabe destacar que el límite entre los distintos niveles puede ser en algunas ocasiones un tanto difuso. En ese entendimiento, Frey y Eichenberger (1999) presentan la idea de jurisdicciones funcionales que compiten y se superponen en sus funciones. Ardanaz et al. (2012) distinguen un *layer cake federalism* de un *marble cake federalism*, para aclarar que en la práctica existe entrecruzamiento de autoridades y programas entre los distintos niveles de gobierno.

(Brennan y Buchanan, 1977)). El argumento a favor de la descentralización se basaba en las potenciales ganancias de bienestar derivadas de la posibilidad de hacer una asignación de recursos más eficiente. Y para saber hasta qué punto descentralizar, estas ganancias deberían contrapesarse con los costos por no poder internalizar los efectos derrame.

Estas primeras teorías del federalismo fiscal analizaban los problemas de asignación de funciones y fuentes entre los distintos niveles de gobierno. Al gobierno central le reconocían el rol de liderar las políticas de estabilización macroeconómica, de introducir medidas básicas tendientes a la redistribución del ingreso y de proveer niveles eficientes de bienes públicos nacionales. Por su parte, a los niveles de gobierno subnacionales les reconocían como principal función la provisión de niveles eficientes de bienes públicos locales. Esto se fundamentaba en la posibilidad de los gobiernos locales de acercar la decisión de gastar al contribuyente. Y en los casos en los que hubiera derrames de beneficios entre diferentes jurisdicciones, proponían la implementación de subsidios unitarios por parte del gobierno central que lleven a internalizar esos beneficios y que incentiven a las autoridades subnacionales a aumentar el nivel de provisión de bienes públicos locales (Musgrave, 1959 y Oates, 1972).

Con una asignación adecuada de funciones entre los diferentes niveles de gobierno y las herramientas fiscales a su disposición, las FGFF asumen la presencia de planificadores sociales benevolentes cuyo principal objetivo es la maximización del bienestar social.

Sin embargo, el “lado oscuro” de la descentralización fiscal ha mostrado que la realidad puede ser muy diferente respecto de la teoría idealizada (ver Oates, 2008; Tanzi, 2008; Weingast, 2009).

Las nuevas teorías del federalismo fiscal ven a los agentes públicos como individuos maximizadores de utilidad con sus propias funciones objetivo. Se concentran en los marcos políticos y fiscales que crean el conjunto de incentivos y restricciones dentro de los cuales se desenvuelven dichos agentes. Las nuevas teorías, utilizan la literatura moderna de organización industrial, la teoría de la firma y aplican las enseñanzas de los modelos principal agente en un marco de información asimétrica, monitoreo imperfecto, contratos incompletos y conductas estratégicas. Utilizan también como marcos teóricos, esquemas representativos del problema de los comunes y de la competencia por comparación. Aplican la teoría de los juegos a las decisiones colectivas, además de modelar cómo

diferentes marcos institucionales afectan los incentivos de los actores. A su vez, estudian la naturaleza y conexión de nuevas variables –como el grado de competencia política, el grado de independencia política de los distintos niveles de gobierno, la sobrerrepresentación, patrones de votación, entre otras– con las variables fiscales tradicionales.

Oates (2008) plantea que existen dos corrientes entre las nuevas teorías que estudian el federalismo fiscal. Una, que se autodenomina *the second generation theory of fiscal federalism*, centra su motivación en una serie de crisis fiscales que se precipitaron por conductas perversas en el nivel descentralizado de gobierno. La otra, “el enfoque de política económica del federalismo fiscal” representa una evolución más convencional de la teoría del sector público. Ambos enfoques exploran la estructura de incentivos de las instituciones políticas y fiscal federal, pero sus preocupaciones básicas son diferentes. Se refiere a dichas corrientes como *strand one* y *strand two* de las nuevas teorías del federalismo fiscal. A pesar de que pueda existir un fuerte contraste entre las dos corrientes, reconoce que comparten ciertos elementos básicos. Por razones de simplicidad en el análisis trataremos indistintamente a ambas corrientes y las llamaremos nuevas teorías del federalismo, teorías positivas o teorías de segunda generación (SGFF). A la teoría tradicional, normativa o primera generación de teorías de federalismo fiscal (FGFF).

En lo que resta del capítulo analizaremos cada una de las ramas de gobierno y cómo las nuevas teorías del federalismo fiscal han modificado, corroborado o ampliado las enseñanzas de las FGFF²⁵.

3. Descentralización fiscal y estabilización

La visión tradicional del federalismo fiscal hace hincapié en las ventajas del gobierno central para el manejo macroeconómico de corto plazo y para asegurar la sustentabilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo. Como los gobiernos subnacionales tienen poder limitado para endeudarse y

²⁵ Existen numerosos trabajos que analizan diversos aspectos de la economía política de la descentralización de la política fiscal. Algunos se concentran en el desempeño económico del federalismo, otros en el desempeño político y algunos otros sobre las fuentes de estabilidad de los arreglos federales. Algunos con enfoques más teóricos, otros se concentran en la realidad de casos particulares. Aquí se toma como estructura para el análisis la organización óptima del estado (qué poderes deben ser asignados a cada nivel de gobierno) y se estudian los incentivos y procesos políticos que determinan las elecciones fiscales de los distintos niveles de gobierno. Véanse, por ejemplo, Inman y Rubinfeld (1992); Rodden (2006); Weingast (2005, 2009); Oates (2005, 2008); Lockwood (2010).

no tienen la potestad de emitir dinero y, además, las economías locales son muy abiertas, se estima que los gobiernos subnacionales tienen capacidades muy limitadas de influir los niveles locales de empleo y la estabilidad de los precios. Es por eso que la primera generación de la literatura de federalismo fiscal, desde Musgrave (1959) en adelante, ha otorgado la responsabilidad principal de la función de estabilización macroeconómica al gobierno central.

Como señalan Ter-Minassian y Jiménez (2011), esa asignación de la función de estabilización a cargo de los gobiernos centrales supone varias consideraciones; a saber:

- (i) **Coordinación de políticas:** la necesidad de coordinar la estabilización fiscal con otras políticas macroeconómicas, especialmente con la política monetaria y cambiaria, que son prerrogativas del gobierno central.
- (ii) **Problema de los comunes:** el potencial riesgo de que los gobiernos subnacionales lleven a cabo políticas fiscales expansivas contracíclicas aun sin tener espacio fiscal para tales políticas. Este riesgo es aumentado por el problema de los comunes y por cualquier probabilidad eventual que se perciba de rescate (*bailout*) por parte del gobierno central.
- (iii) **Movilidad de bienes y factores:** en un espacio económico, como por ejemplo una nación, con alta movilidad de bienes y factores de la producción, existe la posibilidad de que se produzcan filtraciones significativas en los efectos de las políticas subnacionales contracíclicas.
- (iv) **Derrames:** el potencial riesgo de derrames adversos de las acciones de ciertos gobiernos subnacionales sobre otras jurisdicciones: competencia impositiva predatoria para atraer inversiones y oportunidades de creación de puestos de trabajo de otras jurisdicciones; endeudamiento excesivo, especialmente de los gobiernos subnacionales más grandes, que puede presionar las tasas de interés internas y generar un deterioro de los spreads para toda la unión/país; son solamente algunos ejemplos de estos derrames.

(v) **Mercados financieros:** generalmente los gobiernos centrales tienen mayor acceso al financiamiento y mejores términos que sus gobiernos subnacionales. Por lo tanto están mejor posicionados para financiar expansiones fiscales contracíclicas durante las recesiones.

(vi) **Recursos presupuestarios:** el gobierno central puede redistribuir recursos presupuestarios para contrarrestar las asimetrías en los shocks externos que afectan a sus gobiernos subnacionales

Sin embargo, la creciente importancia del gasto de los gobiernos subnacionales en el total de gastos de los países²⁶; la predominante falta de consistencia de las políticas subnacionales con las políticas de estabilización a nivel central y la presencia de shocks que afectan de forma asimétrica a las regiones, sugieren que es preciso observar la incidencia cada vez más importante de los gobiernos subnacionales en la rama de la estabilización.

Al subrayar los problemas de coordinación entre las políticas fiscales locales y de los gobiernos centrales, los incentivos para cooperar y/o para exportar a otras jurisdicciones los costos de los ajustes locales, las **nuevas teorías del federalismo fiscal** proyectan una visión que llama a una distribución de responsabilidades más balanceada entre los gobiernos centrales y subnacionales en la función de estabilización; en la que los gobiernos subnacionales tengan mejores incentivos para crear condiciones fiscales e institucionales sustentables.

*Recuadro 2 - Descentralización
fiscal y estabilización*

FGFF → reserva esta rama de la política fiscal a los gobiernos centrales.

SGFF → distribución de responsabilidades más balanceada entre los gobiernos centrales y subnacionales.

Nuevas teorías observan:

- Restricciones presupuestarias blandas
- Seguro mutuo y riesgo moral
- Globalización y estabilización

²⁶ Los procesos de descentralización, al aumentar las responsabilidades en la provisión de bienes públicos locales de los gobiernos subnacionales han erosionado la capacidad de los gobiernos centrales de realizar políticas contracíclicas de gasto de manera aislada. El gasto de los gobiernos centrales de países descentralizados es cada vez más reducido y en categorías de gasto menos flexibles, como las pensiones o los pagos de intereses.

Más precisamente, la literatura sobre restricciones presupuestarias blandas y sobre seguro mutuo alertan sobre estos temas. Sugieren un rol más activo de los gobiernos locales e incluyen aspectos estratégicos a tener en cuenta en la coordinación de la política fiscal multinivel.

3.1. Restricciones presupuestarias blandas

Una preocupación habitual sobre la descentralización fiscal es que pueda implicar un mayor riesgo de inestabilidad macroeconómica. Si los gobiernos subnacionales gastan demasiado, recaudan poco, se endeudan indiscriminadamente y se comportan de manera fiscalmente irresponsable, esta conducta tendrá consecuencias adversas para los gobiernos centrales. (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996; Bird y Tassonyi, 2003).

Las restricciones presupuestarias se tornan blandas cuando la relación estricta entre gastos y recursos se relaja. En un marco en el que las relaciones financieras intergubernamentales proveen con facilidad salvatajes (bailouts) a los gobiernos locales o provinciales, existen incentivos tácitamente irresistibles para que tales gobiernos exploten los recursos comunes y extiendan los programas públicos mucho más allá de los niveles eficientes (Goodspeed, 2002).

El síndrome de la restricción presupuestaria blanda, primeramente identificado y estudiado por J. Kornai²⁷, surge cuando una empresa aparentemente no rentable es rescatada [bailed out] por el gobierno o por los acreedores de la empresa. En otras palabras, la empresa no se atiene a un presupuesto fijo, sino que encuentra su restricción presupuestaria “suavizada” por la infusión de crédito adicional cuando está a punto de quebrar (Maskin, 1998).

Posteriormente, el uso del término fue extendido para incorporar a cualquier entidad que opera con la expectativa de que una “organización de apoyo” reasegure sus pérdidas financieras (Kornai, Maskin y Roland, 2003). En el contexto del sector público, los gobernadores de provincias o estados y los intendentes pueden pedir a autoridades de niveles superiores (típicamente gobiernos centrales) para que los rescaten de los problemas fiscales originados por déficits continuos y stocks de deuda pública crecientes. Esa expectativa de asistencia, obviamente, cercena los incentivos para una conducta fiscal más responsable.

²⁷ Kornai (1979) estudiaba la conducta de empresas públicas en estados socialistas y observo que estas empresas eran aisladas en una forma muy básica del riesgo de bancarrota: si se involucraban en dificultades financieras serias, contaban con la ayuda de autoridades superiores que los rescataban (bailed out) de las dificultades financieras.

La lógica central de los modelos de restricciones presupuestarias blandas es que sistemas fiscales mal, o perversamente, estructurados pueden desestabilizar al sector público y a la economía en su conjunto.

Las restricciones presupuestarias blandas pueden tomar diferentes formas. Wibbels (2003) hace un repaso histórico de las fuentes que llevan a la existencia de este tipo de restricciones presupuestarias en los diferentes países y señala que pueden materializarse en: redescuentos de deudas locales por parte de los bancos centrales, transferencias intergubernamentales que premian los desequilibrios presupuestarios locales, la absorción de deudas públicas locales por parte de los niveles superiores de gobierno, falta de controles sobre el endeudamiento público subnacional, entre otros.

Analizando la transición de China a una economía de mercado, Qian y Roland (1998) argumentan que los incentivos de los gobiernos para rescatar a los gobiernos subnacionales son determinados por el tradeoff entre los beneficios políticos y los costos económicos. La competencia fiscal entre los gobiernos subnacionales bajo un escenario de movilidad de factores aumenta los costos de oportunidad de los rescates y por lo tanto sirve como un mecanismo de compromiso (*efecto competencia*). Además, la centralización de la autoridad monetaria junto con la descentralización fiscal, inducen al conflicto de interés, endureciendo las restricciones presupuestarias y reduciendo la inflación (*efecto pesos y contrapesos o efecto checks and balances*).

Toda la literatura resalta los peligros inherentes en un sistema en el que los niveles descentralizados de gobierno dependen de manera excesiva en las transferencias intergubernamentales o en la emisión de deuda para financiar sus presupuestos²⁸ (ver Weingast, 1995; McKinnon, 1997; Qian y Roland, 1998; Goodspeed, 2002; Sanguinetti y Tommasi, 2004; Nicolini et. al, 2002).

A partir de casos extremos de problemas fiscales subnacionales como los de Brasil y de Argentina de la década de 1990 se le ha dado considerable atención a la aparente necesidad de imponer fuertes restricciones constitucionales o administrativas a los gobiernos subnacionales, para

²⁸ Cabe destacar que, como puntualiza Oates (2005), si bien la terminología de restricción presupuestaria blanda no está presente en las teorías de la FGFF, el punto básico si lo está en la literatura de asignación de impuestos. En su trabajo sobre exportación de impuestos McLure (1967) señala que en aquellas jurisdicciones que pueden exportar parte de sus cargas impositivas locales a residentes de otras jurisdicciones, existirán incentivos a expandir el presupuesto local más allá de los niveles eficientes, puesto que lo que paguen por sus bienes públicos locales será efectivamente poco.

restringir sus gastos, propulsar un mayor esfuerzo fiscal y sobre todo restringirles el acceso al mercado de capitales con rígidos controles ex ante por parte del gobierno central (Ter-Minassian, 1997).

Sin embargo, como señala Bird (1999) si los incentivos políticos y económicos que enfrentan quienes deciden en materia de políticas públicas en todos los niveles de gobierno están correctamente estructurados, estos controles serán de poca o nula necesidad. En estas circunstancias, más que restringir el acceso al mercado de capitales como forma de imponer una restricción presupuestaria fuerte sobre los gobiernos subnacionales, ese acceso puede ser una parte esencial de la estructura institucional que restrinja a los gobiernos de acciones fiscales inadecuadas.

En rigor, son las condiciones monetarias y fiscales en conjunto las que determinan si las restricciones presupuestarias son blandas o fuertes, y si la competencia entre los distintos niveles de gobierno preserva o no los mercados en el sentido de Weingast (1995)²⁹.

Porto (2004) y Tommasi (2006) destacan un punto que muchas veces es desatendido. Los rescates pueden ser en ambas direcciones: de los niveles superiores de gobierno a los gobiernos subnacionales o de los gobiernos subnacionales al gobierno central. Si bien las configuraciones federales suelen generar un espacio para que los gobiernos subnacionales sean los que “exploten” al gobierno central, existen casos bien documentados de oportunismo por parte de los gobiernos centrales. Deberá tenerse en cuenta, entonces, que si la propuesta es eliminar los incentivos perversos que ocasionan los salvatajes, la eliminación de los salvatajes deberá ser simétrica (para todos los niveles de gobierno).

Es por eso que la reciente literatura del federalismo fiscal le ha puesto especial énfasis en la importancia de que todos los niveles de gobierno financien sus presupuestos con recursos propios; es decir, que se apliquen restricciones presupuestarias duras (hard budget constraints) y que confronten a los administradores públicos con los precios correctos de los bienes públicos que proveen.

²⁹ De acuerdo con Weingast (1995), para que los mercados sean prósperos además de un sistema económico bien diseñado se requiere de bases políticas seguras que limiten la capacidad del estado de confiscar las riquezas. Como la capacidad de pedir prestado depende de las condiciones monetarias y crediticias en la economía, la existencia o no de un “federalismo preservador de mercado” dependerá de los arreglos monetarios en cada nivel de gobierno así como de las asignaciones de impuestos y gastos.

3.2. Seguro mutuo y riesgo moral

Ante shocks reales económicos inesperados, existen varias opciones de respuesta cuando las rigideces del mercado doméstico generan desempleo e inestabilidad de precios. Ante un shock permanente, el país o la unión se enfrenta a un problema de ajuste de largo plazo a un nivel de vida permanentemente más bajo; mientras que ante un shock transitorio sólo hay que amortiguar los efectos sobre el empleo y el producto durante la fase mala.

En lo que respecta a la política fiscal, los países o uniones con estructuras federales formales suelen operar sistemas explícitos de transferencias fiscales entre regiones para –además de redistribuir la recaudación e igualar ingresos– contrarrestar los efectos adversos sobre el nivel de producción, empleo y precios de shocks asimétricos. Bajo una estructura de federalismo fiscal, los sistemas de transferencias por parte del nivel superior de gobierno hacia los gobiernos subnacionales trabajan como estabilizadores y ofrecen un seguro ante esos shocks asimétricos. Justamente ese es el **argumento de seguro mutuo ante riesgos macroeconómicos** que lleva a la cohesión de regiones, provincias o estados a participar de una unión fiscal.

Sin embargo, cuando se comparten los riesgos macroeconómicos, surgen problemas de incentivos entre las partes. Es preciso ponderar las ventajas de los mecanismos de seguro mutuo con los costos asociados a la generación de conductas viciadas de riesgo moral (*moral hazard*). Al tiempo que una autoridad federal asegura los shocks asimétricos a que se ven expuestos los gobiernos subnacionales, esto puede inducir a los gobiernos locales llevar a cabo políticas que aumenten los propios riesgos locales.

Ante esta disyuntiva, Persson y Tabellini (1996 a y b) estudian distintas opciones de política fiscal bajo arreglos institucionales federales alternativos y llegan a la conclusión de que en esta función, centralizar tareas y poder desde los niveles de gobierno locales hacia el federal, es eficiente. Sin embargo, como ellos mismos aclaran, esta conclusión depende de que los problemas de riesgo moral se alojen a nivel subnacional. Si los problemas de incentivos se dieran al nivel central de gobierno, podría esperarse que las conclusiones lleven a destacar las virtudes de la descentralización de tareas y poder.

Diferentes estudios han cuantificado la efectividad de los gobiernos centrales para suavizar los efectos de los shocks macroeconómicos.

Se preguntan cuánto ayuda a suavizar el consumo y el ingreso el hecho de participar de una unión económica. Sachs y Sala-i-Martin (1992) estudian el caso de Estados Unidos y de la Unión Europea. Ellos ven a los Estados Unidos como un conjunto de regiones atadas por un *tipo de cambio irrevocablemente fijo* cuyo arreglo cambiario parece funcionar efectivamente debido a su sistema de federalismo fiscal que absorbe una fracción sustancial de los shocks interregionales, lo que reduce la necesidad de realineaciones nominales del tipo de cambio. En las estimaciones realizadas encuentran que entre un tercio y un medio de los shocks de ingreso son absorbidos por el gobierno federal estadounidense. Esta situación es contrastada con el caso de la Unión Europea para analizar la hipótesis que se estaba discutiendo en esa época en la que aun el euro no estaba vigente: la creación de un banco central europeo que emitiera una moneda unificada sin la introducción (o expansión) de un sistema fiscal federal podría poner el proyecto en riesgo. Los cálculos del impacto del sistema impositivo europeo existente en ese entonces sobre el ingreso regional mostraban una absorción de los shocks regionales sustancialmente menor a la observada en Estados Unidos. Concluían que el sistema impositivo europeo debía cubrir un largo camino para equipararse con el caso americano en lo que respecta al espacio para absorber shocks³⁰.

Por otro lado, fuerzas que pueden respaldar la unión y el argumento de seguro mutuo pueden llevar a discutir diferentes **incentivos para la secesión**. Un punto central es saber sobre el grado de correlación, intensidad y duración de los shocks entre las regiones, estados o provincias de una unión.

Cuando los shocks son negativamente correlacionados las preferencias sobre las políticas fiscales divergen pero las regiones se benefician del seguro mutuo. Una política fiscal centralizada implica que la región con un shock positivo hará una transferencia neta a la región castigada por el shock negativo. Habrá un tradeoff entre la desutilidad debido a la divergencia de preferencias de política y las ganancias del seguro mutuo. Es aquí

³⁰ En la misma dirección, Asdrubali et al. (1996) cuantifican el seguro que se otorgan los estados norteamericanos. Construyendo una base de datos que permite descomponer la varianza longitudinal en el producto bruto geográfico (PBG) en varios componentes, analizan la posibilidad de suavizar el consumo a través del mercado de capitales (propiedad cruzada de los activos financieros), del gobierno central (sistema de transferencias) y del mercado de crédito (ajustes en la cartera de activos; e.g. a través del otorgamiento y pedido de préstamos nacionales). Entre 1963 y 1990 encuentran que el 39% de los shocks al PBG se suavizan vía mercado de capitales, 13% vía el gobierno central, 23 % vía el mercado de crédito y el 25% restante no se suaviza.

donde la persistencia de los shocks es crucial. Con shocks temporarios, la desutilidad de tener políticas fiscales subóptimas dura poco y puede ser compensada por los beneficios del seguro mutuo. Como resalta Fidrmuc (2010), cuando los shocks son permanentes³¹, el federalismo fiscal deja de ser un seguro interregional y en su lugar se convierte en un canal para grandes transferencias unidireccionales y determinísticas. Es allí donde pueden nacer los incentivos a la secesión.

Esta tensión se presenta con mucha claridad en el modelo de Alesina y Perotti (1998). La integración de conjuntos de poblaciones heterogéneas puede implicar numerosas ventajas: el seguro mutuo (el punto en el que ellos se concentran), economías de escala, más poder de negociación, entre otras. Pero las ventajas del proceso de integración podrían contrarrestarse con la incertidumbre respecto de las políticas endógenas. Esto se debe a que en un escenario integrado del proceso de decisión participan entidades más diversas y por lo tanto aumentan las oportunidades para el desacuerdo.

Dados los casos repasados se desprende que puede haber un espacio justificado para un rol activo de los gobiernos subnacionales en la función estabilización. Además de depender de las transferencias fiscales interregionales, los gobiernos subnacionales pueden mitigar los efectos de los shocks idiosincráticos sobre su patrón de consumo, ahorrando o pidiendo prestado; es decir, generando déficits o superávits, según sea el caso.

Las respuestas fiscales de los gobiernos subnacionales a shocks regionales asimétricos pueden ser deseables tanto si los gobiernos centrales responden con incentivos adecuados a los shocks asimétricos que reciben las regiones (pero no logran suavizar gran parte del impacto de los shocks) como si los gobiernos centrales no responden adecuadamente a ellos.

3.3. Estabilización y globalización

La globalización de la economía plantea nuevos desafíos al análisis del federalismo fiscal. El mundo ha cambiado considerablemente respecto de lo que observaba Musgrave en 1959 y, así como la teoría tradicional normativa no vislumbraba con total claridad el rumbo actual de la descentralización, tampoco podía tener en cuenta la nueva realidad de la globalización.

³¹ Nótese que una alta correlación de shocks permanentes es más riesgosa para la estabilidad de las uniones monetarias que una alta correlación de shocks temporarios.

¿Cómo coordinar las políticas de estabilización a un nivel internacional? ¿Cuáles son las acciones o respuestas internacionales requeridas para aquellas actividades que expandieron su ámbito de alcance y ahora pueden definirse como globales? ¿Qué pasa con los bienes públicos globales? Su existencia requeriría la intervención de un gobierno global; pero en ausencia de un gobierno global: ¿cuál es la forma óptima de delegar poder del gobierno nacional a organizaciones internacionales, acuerdos internacionales o incluso a entendimientos que restrinjan las acciones nacionales? Tras la crisis global que inicio en 2008 y que aún en 2012 sigue acechando a la economía mundial, esta nueva realidad se muestra de manera ubicua y en la Unión Europea con mayor intensidad.

La función de estabilización económica se está moviendo de una esfera nacional a otra internacional debido a que el poder de los gobiernos nacionales para llevar a cabo políticas de estabilización cae a medida que las economías se vuelven más abiertas y que los mercados financieros se vuelven más globales. A medida que pasa el tiempo, el poder de los gobiernos nacionales de tomar decisiones que afecten el nivel de precios y empleo dentro de sus jurisdicciones está siendo restringido por el poder que estos mismos gobiernos le otorgaron a las organizaciones internacionales y a los acuerdos internacionales (Tanzi, 2008).

En su muy interesante presentación sobre el futuro del federalismo fiscal, Tanzi sostiene que reconocer la existencia de un gobierno global es más importante que preguntarse qué nivel de gobierno, dentro de un país, debe dedicarse a que función de gobierno. Mas allá de que pueda incorporarse en el cuerpo de la literatura la existencia de un gobierno global, aclara que, no hay duda de que las responsabilidades y poderes están siendo progresivamente movilizadas hacia arriba, cualquiera que se la forma en se llame a ese nivel superior. Un punto sobre el que se esperan nuevos avances en la literatura.

4. Descentralización fiscal y redistribución del ingreso

La distribución del ingreso y de la riqueza en una economía de mercado depende de un número de factores que va desde las leyes de herencia, la distribución de talentos innatos, la disponibilidad de oportunidades educativas, la movilidad social, hasta la estructura de los mercados. Como resultado de estos factores, surge un estado de distribución, con un grado dado de igualdad o desigualdad. Cuando ese estado de distribución requiere un cambio, la rama de la distribución de la política fiscal busca corregirlo de la forma más ordenada posible y minimizando el daño al

funcionamiento eficiente de la economía. Y si bien la política fiscal no es la única forma en la que se puede ajustar el estado de la distribución, el uso de transferencias y/o impuestos –si es bien implementado– es el que implica un mínimo de interferencia en la asignación de los recursos determinada por el sistema de precios (Musgrave, 1959).

El **cuerpo principal de la teoría de la FGFF** reserva la rama de la distribución a los gobiernos centrales. Destaca que la movilidad de las familias y de las firmas limita el potencial redistributivo de los gobiernos subnacionales, otorgándoles así un rol preponderante en esta rama a los gobiernos centrales. Se señala que una política de redistribución a nivel subnacional atraerá pobres de otras jurisdicciones y expulsará a los ricos hacia otras. La misma política, a través de estas migraciones, crea sus propias condiciones de insostenibilidad y su ulterior desaparición.

De ahí que la FGFF justifica la existencia de transferencias igualadoras (*equalizing transfers*) desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales sobre la base de argumentos tanto de equidad como de eficiencia. Se plantea que son necesarias para corregir patrones migratorios distorsivos como los señalados (Flatters, Henderson y Mieszkowski, 1974) y para proveer niveles de asistencia a las jurisdicciones más pobres.

El diseño del sistema de transferencias del gobierno central destinado a cerrar la brecha entre los gobiernos subnacionales (desequilibrios horizontales)³² y de equidad específica puede adoptar distintas formas. Pueden transferirse sumas fijas, porcentajes de recaudación de impuestos o conjunto de impuestos, porcentajes de gasto realizado y/o de los recursos propios por los gobiernos subnacionales, o combinaciones de estos mecanismos. Con desequilibrios territoriales entre los gobiernos subnacionales³³, las transferencias se determinan –en definitiva– a partir de la función de bienestar relevante para el gobierno nacional. En general,

³² Las transferencias fiscales interjurisdiccionales se usan, entre otras razones, para (i) contrarrestar efectos adversos de shocks exógenos; (ii) igualar los distintos niveles de descentralización de gastos e impuestos (brecha vertical entre el nivel superior de gobierno y los gobiernos subnacionales); (iii) internalizar externalidades interjurisdiccionales; (iv) reducir diferencias de bases tributarias (brecha horizontal entre los gobiernos subnacionales); (v) suavizar diferencias en la necesidad fiscal (brecha horizontal entre los gobiernos subnacionales); (vi) resolver problemas de equidad específica.

³³ Si los gobiernos subnacionales fueran exactamente iguales las transferencias deberían seguir un criterio devolutivo. En ese caso la recaudación se centralizaría para minimizar los costos de recaudación y la carga excedente de los impuestos y luego se devolvería a cada región según lo recaudado.

las constituciones y las leyes de los distintos países establecen cláusulas de *igualación fiscal* que contemplan las disparidades de necesidad y capacidad fiscal (Porto, 2009).

La **nueva generación de teorías de federalismo fiscal** no discute el rol principal de los gobiernos centrales sobre los gobiernos subnacionales en la rama de la distribución. El aporte principal se basa en el análisis de los determinantes políticos y económicos del uso, tamaño y variabilidad de las transferencias y de otros instrumentos fiscales que redistribuyen ingreso para cerrar las brechas horizontales entre los gobiernos subnacionales.

Los trabajos más recientes sobre el tema han explotado las nuevas fuentes de información y recopilación de datos políticos y económicos para niveles de gobierno subnacional; algo de lo que en décadas pasadas –al inicio de las teorías de FGFF– no se disponía.

La evidencia empírica internacional reciente muestra que los instrumentos fiscales usados para redistribuir ingreso entre los gobiernos subnacionales son fuertemente influidos por los incentivos políticos de quienes toman las decisiones en materia de políticas públicas y que no pueden ser explicados de manera exclusiva sobre una base normativa que solamente mire las disparidades de necesidad y capacidad fiscal. La influencia política y el tamaño de las jurisdicciones juegan un importante y consistente rol en la distribución horizontal de las transferencias per cápita.

Entre las variables políticas que se asocian con determinación de la distribución de transferencias, se destacan las medidas de sobrerrepresentación y de alineación política entre quienes deciden las políticas a nivel central y los que lo hacen a nivel subnacional.

Recuadro 3 – Descentralización fiscal y distribución

FGFF y SGFF → reservan esta rama de la política fiscal a los gobiernos centrales.

Nuevas teorías observan:

- Sobrerrepresentación en algunas regiones
- Alineación y competencia política

4.1. Sobrerrepresentación de algunas regiones

En un marco federal, las principales decisiones sobre cómo se distribuyen los recursos entre los gobiernos subnacionales surgen de un proceso de negociación política entre los representantes de cada jurisdicción en el Congreso (Weingast, 1979; Shepsle y Weingast, 1979; Baron y Ferejohn, 1989).

La **sobrerrepresentación** es una medida simple del poder de negociación legislativo. Varios estudios empíricos confirman la tesis de que una representación desproporcionada en el Congreso (*malapportionment de votos*) produce un poder de negociación asimétrico que favorece a las regiones sobrerrepresentadas a expensas de las subrepresentadas. La evidencia internacional coincide en otorgarle un lugar de relevancia en la determinación de las transferencias.³⁴

A partir del caso americano se evidencia que la distribución de transferencias a los gobiernos subnacionales refleja el poder de negociación dentro de los representantes dentro del Congreso nacional (Inman 1988; Atlas et al., 1995; Lee (1998)). Más recientemente, Ansolabehere et. al (2002) usan un experimento natural para estudiar la importancia de la representación legislativa en la distribución de fondos. En la década de 1960 la Corte Suprema norteamericana ordenó volver a demarcar los distritos legislativos para igualar la cantidad de bancas legislativas per cápita entre los condados americanos. Analizando la situación previa y posterior a la orden judicial, encuentran que luego de la nueva demarcación, los condados que perdieron participación relativa en las bancas también perdieron relativamente respecto de la recepción de fondos.

Para el caso de Argentina, Porto y Sanguinetti (2001) miden la representación política de las provincias mediante el número de legisladores nacionales per cápita y comprueban que las provincias sobrerrepresentadas, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, han recibido en promedio más recursos del gobierno nacional que los estados más grandes y poblados con menos representación en el Congreso. Jones et al. (2000) también encuentran que la sobrerrepresentación explica por qué los distritos chicos reciben más fondos federales que los grandes³⁵.

³⁴ Knight (2004) modela formalmente la relación entre sobrerrepresentación y gasto federal.

³⁵ Véase también la interesante distinción entre regiones de alto y bajo mantenimiento que hacen Gibson y Calvo (2000)

Pitlik et al (2006) analizan la distribución de las transferencias intergubernamentales alemanas entre 1970 y 2002 y encuentran que los estados sobrerrepresentados en la cámara alta reciben transferencias desproporcionadas (y que este efecto se ha incrementado en el tiempo), pero no encuentran evidencia de que el malapportionment en la cámara baja tenga incidencia significativa en la distribución de fondos.

Esta evidencia empírica da nuevos fundamentos al análisis de los determinantes de la redistribución de recursos en un esquema federal. Ante la pregunta de si se redistribuyen recursos desde las jurisdicciones ricas a las pobres, como el criterio de igualación fiscal por disparidad de necesidad y capacidad fiscal plantean, este cuerpo de la literatura sostiene que la redistribución de recursos es más bien de las jurisdicciones grandes (en términos de población) hacia las jurisdicciones chicas.

Por otro lado, un importante cuerpo de la literatura plantea que si bien la aprobación de las leyes y procesos que distribuyen recursos entre los gobiernos subnacionales depende en última instancia de las mayorías, las diferencias entre las **habilidades de negociación, condiciones de liderazgo y experiencia o antigüedad** (*seniority*) tiene una influencia significativa en la performance personal y en los resultados que los legisladores consigan para sus distritos (Bercoff et. al, 2012). Debe, entonces, prestarse atención a la heterogeneidad de la calidad y/o seniority de los legisladores (Roberts, 1990; Levitt and Poterba, 1994; Bercoff y Meloni, 2009)

4.2. Alineación y competencia política

Para aquellos instrumentos de redistribución fiscal que se encuentran bajo el control directo del Poder Ejecutivo –presidente, primer ministro o gabinete nacional– las nuevas teorías del federalismo fiscal analizan la intensidad de interacción y/o dependencia entre la política nacional y la política subnacional. Los modelos subyacentes capturan el hecho de que los objetivos de los políticos a cargo de los gobiernos subnacionales y nacional están relacionados a través del sistema de partidos y condicionados por la competencia política en cada distrito: maximizar el número de votos que recibe el partido, maximizar el número de bancas que obtiene el partido, ser reelectos, entre otros.

Se trata de modelos de política redistributiva en los que el gobierno central es oportunista y usa su discrecionalidad para realizar transferencias a los gobiernos subnacionales sobre la base de consideraciones políticas.

La alineación política o disciplina partidaria y los patrones de votación en los gobiernos subnacionales de las elecciones previas han probado ser variables empíricamente significativas para explicar la distribución de los recursos nacionales.

En lo que respecta a la relación entre elección de la política fiscal redistributiva y la **alineación política**, Levitt y Snyder (1995) encuentran que el porcentaje de votos al partido Demócrata en un distrito electoral es un factor explicativo significativo en el gasto de asistencia federal entre distritos cuando los Demócratas controlan el Congreso federal americano y la Presidencia. Khemani (2004a) observa que los gobiernos estatales de la India que pertenecen al mismo partido político que el gobierno nacional reciben más transferencias.

También existe evidencia para Argentina de que los ajustes del presupuesto nacional distribuido entre las provincias y la variabilidad y tipo de las transferencias remitidas a las provincias en torno a las elecciones presidenciales están correlacionados con la alineación política entre el presidente y cada gobernador de las jurisdicciones subnacionales (Rumi y Cont, 2007; Rumi, 2008). Bercoff y Meloni (2009) analizan los determinantes de la distribución del presupuesto nacional entre las provincias argentinas y encuentran evidencia de que la distribución de fondos federales esta dominada por el accionar del poder ejecutivo nacional y los gobernadores.

Respecto de los **patrones de votación**, Khemani (2004b) hace una revisión muy interesante de la economía política de las transferencias igualadoras y plantea que se han encontrado características de las votaciones a nivel subnacional empíricamente significativas en la determinación de la distribución de recursos nacionales, sea a través de transferencias o vía gasto directo de programas nacionales. Estos son:

- (i) **Núcleo partidario (*core supporters*) versus votantes oscilantes (*swing voters*)**: porcentaje de los votantes que votan al partido en el poder central sobre una base principalmente ideológica versus porcentaje de votantes que tienen adhesión ideológica débil y que son fuertemente influidos por las acciones de política. Se trata, en definitiva, del grado de apoyo que tiene y/o tuvo el partido que ostenta el poder a nivel nacional. Dixit y Londregan (1996, 1998) han resaltado la importancia de los votantes oscilantes para los

políticos motivados por la reelección que usan los programas de gasto para ganar votos. Por otro lado, Cox y McCubbins (1986) plantean que los candidatos maximizadores de votos que son aversos al riesgo sobreinvertirán en su más cercano núcleo de partidarios; mientras que solamente los más arriesgados seguirán a los swing voters. Lindbeck y Weibull (1987) le dan un giro a la discusión planteando que si el objetivo del hacedor de política es maximizar el número de votos recibidos se enviarán más recursos a donde la carrera electoral sea apretada o donde pueda haber más votantes oscilantes. Pero si el objetivo es maximizar la probabilidad de ganar la mayoría de bancas en el Congreso – como es preciso en algunos sistemas electorales para formar el poder ejecutivo– los recursos deberán ser direccionados a aquellos distritos con mayoría de núcleo partidario con los que el partido se puede asegurar la mayoría. Schady (2000) estudia un programa presidencial de alivio a la pobreza en Perú y observa que los recursos se direccionan en mayor medida a las provincias que más apoyaron al presidente en los votos y a aquellas provincias en las que las elecciones fueron menos favorables. En la misma línea, Case (2001) estudia las transferencias del gobierno federal de Albania a los gobiernos comunales y encuentra que son mayores en aquellas comunas con mayor proporción de votos al partido presidencial en la última elección y también en aquellas jurisdicciones en las que la diferencia absoluta entre los votos comunales por el partido y la marca de la mayoría (50%) era más pequeña. Johansson (2003) analiza las municipalidades suecas y, usando encuestas electorales, observa que las municipalidades con más votantes oscilantes reciben mayores transferencias que el resto. Arulampalam et al (2009) dan evidencia de que los estados de la India que son alineados políticamente con el gobierno central y a su vez se definieron como oscilantes en la última elección presidencial reciben en promedio un 16% más de transferencias.

(ii) Participación e información: grado en el que el electorado participa de las elecciones y se informa sobre las políticas públicas.

La evidencia muestra que las áreas en las que los votantes participan en mayor medida en las elecciones y están más informados sobre las políticas públicas, no solamente reciben más recursos de niveles superiores de gobierno, sino que también mejor desempeño en los servicios públicos (Schady, 2000; Case, 2001; Johansson, 2003; Besley y Burgess, 2002).

Esta es una muestra condensada de los trabajos que se han venido realizando en la dirección de entender cómo la política influye en la distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno. Si bien el impacto de la política en esa distribución no necesariamente llega a ser regresivo, los nuevos trabajos advierten sobre los determinantes profundos de los flujos que se transfieren desde los gobiernos centrales a los subnacionales más allá de las mentadas razones de reducción de brechas de capacidades y necesidades fiscales, además de las de equidad específica.

5. Descentralización fiscal y asignación de recursos

La rama de la asignación tiene la función de asegurar que se realicen todos los ajustes necesarios a la asignación de recursos que hace el mercado para llegar al óptimo social (corrección de fallas de mercado). Esta rama busca que los recursos de la economía sean usados de la manera más eficiente posible y su tarea básica es elegir entre diferentes usos alternativos de los recursos. Por lo tanto, el problema de la rama de la asignación es esencialmente un problema de costos de oportunidad.

La **teoría tradicional del federalismo fiscal** tiene un enfoque básicamente optimista respecto de la descentralización de la función asignación de gastos y recursos: la ve como una contribución positiva para el funcionamiento del sector público. La provisión de bienes que se corresponden con los gustos locales es Pareto superior respecto de una provisión centralizada y uniforme para todas las jurisdicciones³⁶ (Teorema de la descentralización; Oates, 1972).

Desde una perspectiva normativa, por el lado de los gastos, el gobierno nacional provee bienes públicos nacionales y los gobiernos descentralizados, bienes públicos locales. Siempre que existan beneficios externos asociados con la provisión de bienes públicos locales, el gobierno central deberá introducir transferencias intergubernamentales que internalicen esas externalidades; así las transferencias inducirán a los gobiernos locales a extender la provisión de los servicios local hasta el

³⁶ Con información perfecta podría pensarse en un gobierno central que establezca niveles Pareto eficientes de bienes públicos locales en cada jurisdicción a través de sus propios agentes. Sin embargo, existen (i) problemas de asimetría de información entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Dado que los gobiernos locales están más cerca de su electorado, tienen mejor conocimiento de sus preferencias, demandas y condiciones locales; (ii) restricciones políticas que promueven el tratamiento igualitario.

nivel socialmente eficiente. Por el lado de los impuestos, una preocupación básica del “problema de la asignación impositiva” (qué tipos de impuestos son mejores para cada nivel de gobierno) de la FGFF son las distorsiones que pueden resultar de gravar descentralizadamente bases impositivas altamente móviles, en especial el capital, que puede resultar en distorsiones en la ubicación y niveles de actividad económica (Oates, 2008).

Como señala Bird (2010), los arreglos fiscales intergubernamentales en cualquier país o región deben pensarse como un sistema cuyas piezas deben encajar si se espera que la descentralización funcione de manera correcta. No se puede asignar gastos entre los distintos niveles de gobierno sin desarrollar un buen sistema impositivo subnacional. Similarmente, dadas las realidades políticas, en la mayoría de los países no se puede descentralizar de forma sustancial los recursos sin tener un adecuado sistema de transferencias que compense al menos algunos de los efectos desequilibradores que aparecerían en caso contrario (desequilibrios verticales).

La teoría normativa supone por un lado que los políticos y/o hacedores de política conocen las preferencias de su electorado y que por lo tanto realizan el gasto sin apartamiento de tales preferencias. Pero en la realidad se observan discrepancias entre las preferencias de los votantes y los niveles de gasto realizados, debido a la dificultad práctica de la revelación y agregación de preferencias.

Las nuevas teorías del federalismo fiscal explotan el problema informativo que existe en el objetivo de alineación de preferencias de los votantes con la política fiscal y lo enmarcan en términos de un problema de agencia (problema principal-agente). También se hace hincapié en la posibilidad de que las instituciones y procesos políticos permitan que costos económicos de una parte puedan ser aprovechados por otra como beneficios políticos. Cuanta mayor transparencia exista y mayor posibilidad de control tengan los votantes-ciudadanos-contribuyentes (*accountability*), más alineadas estarán las preferencias de estos con la política de gastos y recursos que aplique cada nivel de gobierno.

*Recuadro 4 – Descentralización
fiscal y asignación*

FGFF y SGFF → asignan funciones a los gobiernos centrales y subnacionales.

Nuevas teorías observan:

- Comportamientos leviatánicos
- Control y rendición de cuentas

5.1. Control y rendición de cuentas

Cuanto más homogéneas en sus demandas por bienes locales sean las jurisdicciones y mayor sea la variación en las demandas entre las jurisdicciones, mayores serán las ganancias potenciales de la descentralización; propone el Teorema de la Descentralización y fortalece el caso para la provisión descentralizada el modelo de Tiebout,³⁷ al argumentar que las personas se ordenan en grupos homogéneos respecto de sus demandas de servicios locales.

Pero aún si existieran gustos homogéneos entre todas las localidades o si se quitara la limitación de que los gobiernos centrales solamente pueden proveer servicios uniformes a los habitantes las jurisdicciones subnacionales, la descentralización puede ser la estructura preferida en todo escenario, en tanto que mejora el control por parte de la ciudadanía y la rendición de cuentas por parte de los hacedores de política (*accountability*)

El concepto de *accountability* puede ser muy amplio y en el límite tiende al concepto de alineación de preferencias entre los ciudadanos y los políticos y/o hacedores de política. Resulta útil, entonces, la esquematización que Lockwood (2010) hace: habrá mayor rendición de cuentas cuanto menos **rentas fiscales** (que no se transfieran recursos públicos del gasto productivo en bienes públicos a campañas electorales, uso personal o corrupción) y menos influencia de los **grupos de interés** (que el proceso de decisión de las políticas públicas no sea cooptado por el interés de algunos grupos, lobby) permita el sistema.

El nivel óptimo de descentralización se plantea como el resultado de un tradeoff entre la respuesta de los gobernantes a los ciudadanos-contribuyentes versus la posibilidad de ejecutar mejores políticas de coordinación y de internalizar las externalidades interjurisdiccionales.

Seabright (1996) analiza el nivel óptimo de descentralización de poder en un gobierno como un problema de asignación de derechos de control bajo contratos incompletos. Se pregunta qué es lo que motiva a los gobiernos a actuar según el interés de los ciudadanos. Seabright sostiene que la centralización otorga beneficios por el lado de la coordinación de políticas pero tiene costos en términos de una rendición de cuentas reducida. El costo viene de la reducción en la probabilidad de que sea el bienestar

³⁷ Tiebout (1956) describe un modelo con familias que selecciona el lugar de residencia en base a sus preferencias sobre los bienes públicos locales. Tiebout mostró que para un tipo especial de bienes públicos, los bienes públicos locales, existe un mecanismo de elección individual que resulta Pareto eficiente.

de las jurisdicciones lo que determine la reelección de sus gobiernos. Tommasi y Weinschelbaum (2007), usando un modelo de principal-agente, estudian y formalizan el tradeoff entre la ventaja de la accountability de la descentralización y la ventaja de un esquema centralizado que internaliza externalidades.

Cabe destacar que la rendición de cuentas puede ser obstaculizada por *imperfecciones en el mercado político* (Khemani, 2004b) que incluyen (i) restricciones informativas entre los ciudadanos sobre los recursos y las responsabilidades de sus gobiernos locales y sobre los resultados concretos de sus políticas públicas; (ii) divisiones sociales que evitan que los ciudadanos coordinen su accionar para hacer que sus gobiernos se desempeñen de manera eficiente; y (iii) falta de credibilidad de las promesas políticas de los competidores políticos³⁸.

5.2. Comportamientos leviatánicos

El objetivo de un gobierno leviatánico (que por definición, no está alineado con las preferencias de los votantes-ciudadanos) es maximizar su tamaño. Sin ninguna restricción el Leviathan fijará los impuestos para maximizar la recaudación y terminará operando en el pico de la curva de Laffer.

Brennan y Buchanan (1980) desarrollaron un modelo en el que postulan que existen dos soluciones posibles para restringir los comportamientos leviatánicos de los gobiernos y mejorar la *accountability*: (i) restricciones constitucionales y (ii) competencia intergubernamental entre jurisdicciones. El modelo predice que el tamaño global del sector público varía de manera inversa con el grado de descentralización puesto que esperan mayor competencia entre los gobiernos subnacionales y mayor eficiencia porque los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de los residentes de sus jurisdicciones

Varios trabajos buscan examinar empíricamente si la presencia de competencia intergubernamental restringe los comportamientos leviatánicos de los gobiernos. Los resultados son contradictorios y por lo tanto la evidencia no es concluyente. Oates (1985), Forbes y Zampelli

³⁸ Si los competidores políticos no pueden hacer promesas creíbles antes de las elecciones, los políticos en el poder (incumbents) no enfrentan mayores desafíos y tienen menores incentivos a responder a los ciudadanos. Por otro lado, si los políticos resultan creíbles sólo para un conjunto de votantes, con los cuales mantienen relaciones clientelistas, los recursos públicos se asignan para beneficiar a estos clientes, en lugar de proporcionar servicios a toda la comunidad.

(1989), Anderson y van den Berg (1998), y Heil (1991) encuentran poca o nula evidencia de impacto de un mayor número de gobiernos en el tamaño global del gobierno. Sin embargo, Zax (1989), Joulfaian y Marlow (1990), Nelson (1986, 1987), Grossman (1989), Marlow (1988), Shadbegian (1999) y Crowley y Sobel (2011) apoyan la hipótesis de que la descentralización fiscal restringe al Leviathan.

Pero si los votantes-contribuyentes pagan solamente una fracción del gasto público –si existiera ilusión fiscal respecto de lo que en verdad se debe pagar; si se explotaran fuentes de recursos comunes sin tener en cuenta los efectos de largo plazo sobre la sostenibilidad de tal conducta – la competencia por una gestión intergubernamental más eficiente y equitativa se diluye.

Esto puede dar lugar a que las características del sistema político permitan confundir los costos económicos de los votantes-contribuyentes con beneficios políticos para los hacedores de política; lo que puede redundar en mayores gastos globales y un deterioro de los resultados fiscales del sector público local y general. En general, la literatura distingue dos factores del sistema político que generan políticas miopes e ineficientes: *gobiernos divididos* y *gobiernos alternantes* (Persson y Tabellini, 2000).

¿Cuál es el efecto sobre el nivel de gastos y recursos del control partidario en los gobiernos subnacionales? ¿Afecta el control dividido del gobierno la capacidad de reacción a los shocks? ¿Cuál es el efecto de la alternancia en el poder de los gobernadores? La evidencia para los estados americanos (Alt y Lowry, 1994; Poterba, 1994; Jones et al., 2001, entre otros) y para las provincias argentinas (Jones et al., 2000) apoya la teoría de que los desequilibrios fiscales son menores y la capacidad de reacción mayor cuando las decisiones no están dispersas entre distintos agentes con objetivos en conflicto, i.e. cuando el gobierno no es dividido. Por otro lado, existe evidencia de que un Congreso no alineado con el Poder Ejecutivo puede tener un rol moderador. Mayores pesos y contrapesos (*check and balances*) se correlacionan con ciclos presupuestarios menos marcados (véase Streb et al., 2009). Si bien la evidencia es dispar, es consistente en términos de resaltar la significatividad del atributo “gobierno dividido” en la determinación del balance entre gastos y recursos.

En lo que respecta a la alternancia, Calcagno y Escaleras (2007) y Rumi (2008) presentan evidencia para los gobiernos subnacionales americanos y argentinos, respectivamente, de que la alternancia política a nivel gobernador es una fuente de crecimiento significativo en los déficits

fiscales incurridos por los gobiernos subnacionales; y esto se conecta con la existencia o no de instituciones que amplifiquen el horizonte de planeamiento y de responsabilidad sobre las políticas de gastos y recursos a las que se comprometen los gobiernos.

Por último queda la no trivial pregunta de cuál es el impacto de la descentralización en los incentivos políticos de los gobiernos.

Gervasoni (2009) usa las teorías rentísticas para explicar las debilidades de la democracia en las provincias argentinas como consecuencia del hecho que los gobernadores financian la mayoría de sus gastos públicos con recursos que no recaudan de manera directa de los ciudadanos de sus provincias; lo que se traduce en políticas menos transparentes que limitan los procesos de rendición de cuentas locales. Ardanaz et al (2012), analizando también el caso de Argentina, destacan que la estructura institucional de la descentralización tiene además implicancias para la *accountability* y gobernabilidad de los gobiernos centrales. En contraposición con los trabajos que identifican canales por los cuales la descentralización política puede inducir a mayor *accountability* a nivel nacional, observan que en contextos en los cuales el éxito político a nivel subnacional depende de una estructura débilmente transparente y financiada con recursos comunes obtenidos de un nivel superior de gobierno, ese canal descentralización-*accountability* no se registra.

6. Algunas consideraciones finales

Tomando como estructura de análisis la organización óptima del estado (qué poderes deben ser asignados a cada nivel de gobierno), este capítulo revisó y discutió los desarrollos teóricos y empíricos más recientes sobre la descentralización fiscal desde una perspectiva de política económica.

Atraviesa todas la secciones del trabajo la idea de que la efectividad de la política fiscal nacional o supranacional –en sus ramas de estabilización, distribución y asignación– está íntimamente relacionada con el diseño y alcance de la política fiscal de los gobiernos subnacionales.

Las tres ramas de gobierno y los distintos niveles de gobierno se conectan a través de los mecanismos de coordinación fiscal, que responden ante la presencia de shocks externos que golpean a las economías subnacionales y/o centrales y ante la existencia de diferentes instituciones y procesos políticos. Los shocks cambian de manera contingente y pueden ser positivos (descubrimiento de riquezas, nuevas facilidades para el transporte de

personas y comercial, mejoras en la transmisión de energía, por ejemplo) o negativos (crisis financieras, desastres naturales, guerras, entre otros). Las instituciones y procesos políticos, por su parte, delimitan y condicionan la forma en que se toman las decisiones de política.

El renovado interés por el federalismo ha permitido expandir las fronteras del conocimiento de esta disciplina y dar mejores respuestas a los problemas reales que enfrentan los países en el mundo actual. Sin embargo, la tarea académica y la política aún no están terminadas.

Referencias

- Alt, J. y R. Lowry (1994): "Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states", *American Political Science Review* 8, 811-821.
- Anderson, J y H. van den Berg (1998): "Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity", *International Tax and Public Finance* 5:71-186.
- Ansolabehere, S., A. Gerber, y J. Snyder (2002): "Equal votes, equal money: court-ordered redistricting and public expenditures in the American states." *American Political Science Review* 96: 767-777.
- Alesina, A y R. Perotti (1998), "Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions, *Economic Journal* 108 (449), 989-1008.
- Atlas, C, T. Gilligan, R. Hendershott y M Zupan (1995): "Slicing the federal government net spending pie: who wins, who loses and why", *American Economic Review* 85, 624-629.
- Ardañaz, M, M Leiras y M Tommasi (2012): "The politics of federalism in Argentina: implications for governance and accountability", IDB Working Paper Series No. IDB-WP-327
- Arrow, K. (1970). "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation." In Joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Vol. I. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- Arulampalam, W., S. Dasgupta, A. Dhillon, y B. Dutta (2009): "Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 88(1).

- Asdrubali, P, B.E. Sorensen y O. Yosha (1996), Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-90, *Quarterly Journal of Economics* 111, 1081-1110.
- Baron, D., and J. Ferejohn. J. 1989. "Bargaining in legislatures." *American Political Science Review* 83(4): 1181-1206.
- Bercoff, J y O. Meloni (2009): "Federal budget allocation in an emergent democracy: evidence from Argentina" *Economics of Governance*, Volume 10, Number 1
- Bercoff, J, O. Meloni y J. Nougués (2012): "A stylized model of overrepresentation and quality in the Congress", *Economics Letters* 115 (2012) 508–510
- Besley, T y R Burgess (2002). "The Political Economy Of Government Responsiveness: Theory And Evidence From India," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 117(4), pages 1415-1451, November.
- Bird, R. (1999): "Intergovernmental Fiscal Relations and Policy Outcomes in Latin America," Inter-American Development Bank document, Washington.
- Bird, R. y A. Tassonyi (2003): "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?", Capítulo 4, en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Editors: Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack
- Bird, R.M, (2010): "Subnational Taxation in Developing Countries. A Review of the Literature", Policy Research Working Paper, 5450, World Bank.
- Brennan, G y J.M. Buchanan (1977) "Towards a Tax Constitution for Leviathan.", *Journal of Public Economics* 8:255-274.
- Brennan, G. y J. M. Buchanan. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge. UK: Cambridge University Press.
- Calcagno P. y M. Escaleras (2007): "Party alternation, divided government, and fiscal performance within US States", *Economics of Governance*, Volume 8, Number 2.
- Case, A. (2001): "Election goals and income redistribution: recent evidence from Albania." *European Economic Review* 45: 405-23.
- Cox, G y McCubbins (1986): "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics* 48, 370-389.

- Crowley G y R. Sobel (2011): “Does fiscal decentralization constrain Leviathan? New evidence from local property tax competition,” *Public Choice*, Springer, vol. 149(1), pages 5-30, October.
- Dixit, A y J Londregan (1996): “The determinants of success of special interest in redistributive politics”, *Journal of Politics* 58, 1132-1155.
- Dixit, A., y J. Londregan (1998): “Fiscal federalism and redistributive politics.” *Journal of Public Economics* 68: 153-180.
- Fidrmuc, J. (2010): *Theory of Optimal Fiscal Unions*, mimeo.
- Flatters, F., V. Henderson. y P. Mieszkowski. (1974). “Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization”, *Journal of Public Economics* 3, 99–112.
- Frey, B. y R. Eichenberger (1999): *The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, 1999, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham
- Forbes, K. y E. Zampelli (1989): “Is Leviathan a Mythical Beast?” *The American Economic Review* 79:568-577.
- Gervasoni, C. (2009): “Fiscal Federalism as a Source of Rents: Subnational Rentier States and Democracy in Argentina, APSA 2009 Toronto Meeting Paper
- Gibson, E. y E. Calvo (2000): “Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, Fall, Vol 35, No 3, 32-55.
- Goodspeed, T. (2002): “Bailouts in a Federation.” *International Tax and Public Finance* 9 (2002): 409–21.
- Grossman, P. (1989): “Fiscal Decentralization and Government Size: an Extension.” *Public Choice* 62:63-70.
- Heil, J.B. 1991. “The Search for Leviathan Revisited.” *Public Finance Review* 19
- Inman, R. (1988): “Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order.” en H. Rosen, ed., *Fiscal Federalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Inman, R. (2001): “Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline”, *Constitutional Political Economy*, Volume 12, Number 2.
- Inman, R y D. Rubinfeld (1992): “Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience,” *European Economic Review* 36: 654-660.

- Khemani, S. (2004a): "Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States", *Journal of Development Economics*, Volume 73, Issue 1, February, p.125–154
- Khemani, S. (2004b): "The Political Economy of Equalization Transfers," en R. Bahl, J. Martinez y R. Searle, eds., *Fiscal Capacity Equalization and Intergovernmental Transfers*.
- Knight, B. (2004): "Legislative representation, bargaining power, and the distribution of federal funds: evidence from the US senate". NBER Working-Paper 10385.
- Kornai, J. (1979): "Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems," *Econometrica* 47, 801–819.
- Kornai, J., E. Maskin y G. Roland (2003): "Understanding the Soft Budget Constraint." *Journal of Economic Literature*, 41(4)
- Johansson, E. 2003. "Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities." *Journal of Public Economics* 87, 883-915.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi, M. (2000): "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal syatem: an analysis of the Argentine provinces", *Journal of Development Economics*, Vol 61 (2000), 305 – 333.
- Joulfaian, D y M. Marlow (1990): "Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data." *Southern Economic Journal* 56:1094-1102
- Lee, F. (1998): "Representation and public policy: the consequences of the apportionment for the geographic distribution of federal funds", *The Journal of Politics* 60 (1), 34–62.
- Levitt, S y J. Poterba (1994): "Congressional distributive politics and state economic performance", NBER Working-Paper 4721.
- Levitt, S., y J. Snyder. (1995): "Political parties and the distribution of federal outlays." *American Journal of Political Science* 39: 958-80.
- Lindbeck, A. y J. Weibull (1987): "Balanced-budget restriction as the outcome of political competition", *Public Choice* 52, 272-297.
- Lockwood, B. (2010): "The political economy of decentralization", en Ahmad E. y G. Brosio (2009): *Handbook of Fiscal Federalism*
- Marlow, M. (1988): "Fiscal Decentralization and Government Size." *Public Choice* 56:259-269.
- Maskin, E. (1998): "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, May.

- McKinnon, R. I. (1997) "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union," en Mario I. Blejer y Teresa Ter-Minassian, eds., *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* (London: Routledge).
- McLure, Jr., C. E. (1967): "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962," *National Tax Journal* 20, 49-77.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nicolini, J., Posadas, J. Sanguinetti, J. Sanguinetti, P. and Tommasi, M. (2002): "Decentralization, Fiscal Discipline in Subnational Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina", Research Network Working Paper R-467, Inter-American Development Bank.
- Nelson, M. (1986): "An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government." *Public Choice* 49:283-294.
- Nelson, M. (1987): "Searching for Leviathan: Comment and Extension." *The American Economic Review* 77:198-204.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Oates, W., ed. (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Press, Massachusetts.
- Oates, W. E. (1985): "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review* 75, 748-757.
- Oates, W.E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, September.
- Oates, W.E. (2005), "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12.
- Oates, W.E. (2008), "On the Evolution of Fiscal Federalism", *National Tax Journal*, No 2.
- Persson, T. y G. Tabellini (1996a), Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, *Econometrica* 64 (3), 623-646.
- Persson, T. y G. Tabellini (1996b), Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution, *Journal of Political Economy* 104 (5), 979-1009.
- Persson, T. y G. Tabellini (2000): *Political Economics. Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Pitlik, H., F. Schneider y H. Strotmann (2006): "Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System," *Public Finance Review*, vol. 34(6), pages 637-662, November.
- Porto, A. (2004): "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal", EDULP, La Plata, Bs. As.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (2001): "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", *Economics and Politics* 13, 237-256.
- Porto, A. (2009): *Federalismo Fiscal en la Práctica*, Edulp, La Plata, Bs. As..
- Porto, A. y F. Navajas (ed.) (2011): *Progresos en Economía del Sector Público*, Asociación Argentina de Economía Política, Editorial Grupo Temas
- Poterba, J. (1994): "State responses to fiscal crisis: the effects of budgetary institutions and politics", *Journal of Political Economy*, 102.
- Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer* 10, 201-20.
- Qian, Y. y G. Roland. (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review* 88, 1143-1162
- Roberts, B (1990): "A dead senator tells no lie: seniority and the distribution of federal benefits", *American Journal of Political Science* 34 (1), 31-58.
- Rodden, J (2006): "The Political Economy of Federalism," en Barry Weingast y Donald Wittman, eds., *Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford University Press).
- Rumi, C. (2008): *Finanzas Públicas bajo Competencia Política. Marco Federal y Evidencia de Argentina*, Edulp, La Plata, Bs.
- Rumi, C y W. Cont (2007): "Distribución geográfica de los ajustes presupuestarios bajo discrecionalidad del ejecutivo", *Anales AAEP*
- Sachs, J. y X. Sala-i-Martin (1992), "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States", en: Canzoneri, Grilli y Masson eds., *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Sanguinetti, P y M. Tommasi (2004): "Intergovernmental transfers and fiscal behavior insurance versus aggregate discipline," *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 62(1), pages 149-170, January.

- Samuelson, P. A. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36, 387–389.
- Samuelson, P. A. (1955). "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 37, 350–356.
- Seabright, P. (1996): "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model", *European Economic Review*, Volume 40, Issue 1, January, p 61–89
- Shadbegian, R. (1999) "Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size: Evidence from the States." *Public Finance Review* 27:262-281.
- Schady, N. (2000): "The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995." *American Political Science Review* 94: 289-304.
- Shepsle K. y B. Weingast (1979): "Political Preferences for the Pork Barrel: a Generalization", *American Journal of Political Science* 25, 96-111.
- Streb, J., D. Lema y G. Torrens (2009): "Checks and Balances on Political Budget Cycles: Cross-Country Evidence," *Kyklos*, Wiley Blackwell, vol. 62(3).
- Tanzi, V. (1996): "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, Washington, D.C.: World Bank.
- Tanzi, V. (2008), "The future of fiscal federalism", *European Journal of Political Economy* 24,705–712.
- Ter-Minassian, T. (1997): "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective", en Ter-Minassian, T., (ed.): *Fiscal federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund (IMF), Washington, D.C.
- Ter-Minassian T. y J.P. Jiménez (2011): "Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis", *Serie Macroeconomía del desarrollo*, CEPAL
- Tiebout, Ch. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64, 5: 416-24.
- Tommasi, M. y F. Weinschelbaum (2007): "Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis" , *Journal of Public Economic Theory*, Vol 9, Issue 2 (04), p 369-389

- Tommasi, M. (2006): "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s" en Wallack, J. S. y T.N. Srinivasan (eds.) *Federalism and Economic Reform. International Perspectives*. New York: Cambridge University Press.
- Weingast, B. 1979. "A rational perspective on congressional norms." *American Journal of Political Science* 23: 245-62.
- Weingast, B. R. (1995): "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law and Economic Organization* 11, 1-31.
- Weingast, B. R. (2005): "The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective," In Claude Menard and Mary Shirley, (eds.), *Handbook of the New Institutional Economics*. Kluwer Academic Press.
- Weingast, B.R. (2009): "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Vo. 65.
- Wibbels, E. (2003): "Bailouts, Budget Constraints, and Leviathans. Comparative Federalism and Lessons from the Early United States." *Comparative Political Studies* 36(5): 475-508.
- Zax, J. (1988): "The Effects of Jurisdiction Types and Numbers on Local Public Finance." En Rosen, Harvey S. (ed.) *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. National Bureau of Economic Research and the University of Chicago Press, 79-103.

5. Economía Política de las Transferencias. Un análisis para Argentina con datos de panel

Ernesto Rezk

Ginette Lafit

Vanina Ricca

Universidad Nacional de Córdoba

I. Introducción

Los países federales del hemisferio (Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México) adoptan diversos arreglos institucionales para la financiación interjurisdiccional de los gobiernos subnacionales y locales. Así por ejemplo, prevalece en algunos la superposición de fuentes tributarias y los distintos niveles de gobierno tienen y ejercen la facultad de utilizar bases tributarias relativamente similares, siendo Canadá el caso más típico en cuanto que tanto el gobierno central como las provincias cuentan con un impuesto sobre los ingresos de las personas físicas y de las firmas e impuestos indirectos sobre las ventas de bienes y servicios. En otros, como en México, la recaudación de gran parte de los recursos impositivos recae en el gobierno federal, el que posteriormente realiza transferencias a los estados.

En el estado federativo de Brasil, los tres niveles de gobierno tienen potestades tributarias y recurren también en casos a la utilización de bases impositivas similares en alguna medida (como es el Impuesto sobre Productos Industrializados que recauda la Unión y el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios a cargo de los estados). Sin embargo este país se caracteriza por contar con un régimen de coparticipación por el cual la Unión transfiere a los estados y municipios (Fondo de Participación a los Estados y Fondo de Participación a los Municipios) una parte de la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Físicas y Firmas y

del Impuesto sobre los Productos Industrializados bajo la denominación de transferencias constitucionales. Existe un régimen similar mediante el cual los estados coparticipan a sus municipios una parte de su recaudación impositiva (particularmente el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios).

En Argentina, también el gobierno nacional y las provincias tienen constitucionalmente facultades impositivas propias, compartidas en el caso de la tributación indirecta y propia de las provincias en relación a los impuestos directos. En particular, si bien las provincias recurren a impuestos indirectos (p.e. el Impuesto sobre los Ingresos Brutos) y a impuestos de tipo directo (Impuesto sobre la Propiedad Inmueble Urbana y Rural e Impuestos sobre los Automotores) el país implementó, a partir de la década del 30' en el siglo pasado, un régimen de coparticipación, legislado a nivel nacional y avalado por ley convenio de las respectivas legislaturas provinciales, mediante el cual la provincias cedieron al gobierno nacional la recaudación de dos impuestos (primero denominados Impuesto sobre los Réditos a las Ventas, respectivamente y, desde los 70', Impuesto a las Ganancias y al Valor Agregado), al que se le agregaron posteriormente el Impuesto sobre los Consumos Específicos, a la Ganancia Mínima Presunta y otros tributos de menor recaudación, una parte de la cual (hipotéticamente el 57,36%³⁹) vuelve al nivel subnacional para la distribución secundaria entre las provincias. Las provincias tienen además regímenes de coparticipación con sus respectivos municipios como en el caso brasileño.

Existe además una parte de la recaudación de los Impuestos a las Ganancias y a los Combustibles, entre los principales, que vienen a las provincias como transferencias de libre disponibilidad (en el caso del primero) o bajo la forma de fondos específicos para energía, vialidad, infraestructura social, vivienda; etc. (en el caso del segundo) otorgados en el marco de la relación de agencia y cuya utilización y fines está prefijada de antemano. Hay finalmente un conjunto de transferencias del gobierno central a provincias y municipios y cuya característica central es que son discrecionales y no responden a reglas, como es el caso típico de los

³⁹ En este sentido, Rezk, Lafit y Ricca (2010) plantean que debido a una serie de detracciones al Impuesto a las Ganancias y al Impuesto al Valor Agregado y el 15% que se destina a la emergencia del Sistema de Seguridad Social, la participación efectiva de las provincias no llega actualmente al 30% de la recaudación de los impuestos coparticipables.

anticipos del tesoro nacional en Argentina y las transferencias voluntarias en Brasil, aunque en el segundo caso –no obstante de que surgen de acuerdos entre cada estado y el gobierno federal brasileño- se deben cumplir con los requisitos legalmente establecidos⁴⁰ para que los estados puedan ser beneficiarios de transferencias voluntarias.

Durante el período 1993-2008, las transferencias por coparticipación y la recaudación propia de las provincias, que conformaban tradicionalmente el grueso de los recursos impositivos de los gobiernos subnacionales (con porcentajes generalmente superiores al 80% del total) comenzaron a mostrar una tendencia decreciente (en el caso de los impuestos propios) y una disminución cíclica de los recursos de coparticipación. Ganaron a su vez espacio otros tipos de transferencias - en particular las transferencias corrientes discrecionales- cuya participación promedio tradicional de 2% a 3% del conjunto de recursos subnacionales se creció sostenidamente alcanzar en el presente alrededor del 5% al 7% del total de los recursos; estos porcentajes fueron substancialmente más altos en las jurisdicciones provinciales que realizaron un menor esfuerzo por incrementar la recaudación de sus propios tributos.

Este comportamiento de la financiación subnacional implica un claro retroceso a los principios del federalismo fiscal y resultaría más grave si la tendencia -más marcada desde 2002 en adelante- se consolidara en el futuro y los gobiernos subnacionales accedieran a una menor proporción de transferencias no condicionadas otorgadas según reglas objetivas de reparto y aumentaran su dependencia de las transferencias discrecionales, cuya obtención generalmente implica que los gobiernos provinciales deben de alguna manera negociar, alinearse o someterse a compromisos políticos con el gobierno central de turno.

A la luz de las reflexiones precedentes, se establece como objetivo general del Estudio evaluar en general el comportamiento de los recursos fiscales provinciales totales y el desempeño de las transferencias corrientes discrecionales nacionales recibidas por las provincias a partir de los 90'. En particular, se intenta identificar el conjunto de variables económicas, fiscales y políticas que expliquen la creciente participación de las transferencias corrientes no automáticas en la financiación provincial, especialmente por su posible efecto indeseado sobre el grado de responsabilidad (accountability)

⁴⁰ Ley Complementaria N° 101/2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal).

de los gobiernos subnacionales y su impacto negativo sobre la solidez del federalismo fiscal en cuanto promuevan un menor acceso directo a fuentes fiscales y tributarias genuinas (recaudación propia y coparticipación).

En línea con los objetivos planteados se realiza, en la segunda Sección, un breve repaso y análisis del marco teórico que engloba las diversas modalidades de transferencias nacionales a los niveles subnacionales; la tercera Sección presenta el análisis de los hechos estilizados para el período 1993-2008 y vinculados al comportamiento de los recursos provinciales argentinos de todo tipo (y, comparativamente, el correspondiente a los estados brasileños); la cuarta Sección incluye el planteamiento y los resultados de la estimación de un modelo econométrico con datos de panel, usado para estimar los coeficientes de las principales variables que explican el volumen de transferencias corrientes no automáticas⁴¹ recibido por las provincias argentinas en el período considerado; la sección quinta concluye.

II. Una referencia al marco teórico⁴²

Para una mejor comprensión del comportamiento y evolución de las diversas transferencias interjurisdiccionales, en el ámbito de las finanzas federales, es necesario analizar brevemente cómo funcionan y cuál es el impacto económico que las diversas formas de transferencias: automáticas y de libre disponibilidad (como la coparticipación en Argentina y las transferencias constitucionales en Brasil) o discrecionales⁴³ (como la mayoría de las transferencias corrientes argentinas y las transferencias voluntarias brasileñas) causan sobre los niveles subnacionales que las reciben; para este fin, se incluye seguidamente una breve referencia gráfico-conceptual que permita distinguir –en cada caso– el efecto producido en la gestión del nivel subnacional.

El primero de los casos considerados, ilustrado por la Figura 1, refleja el desempeño de las transferencias automáticas y de libre disponibilidad

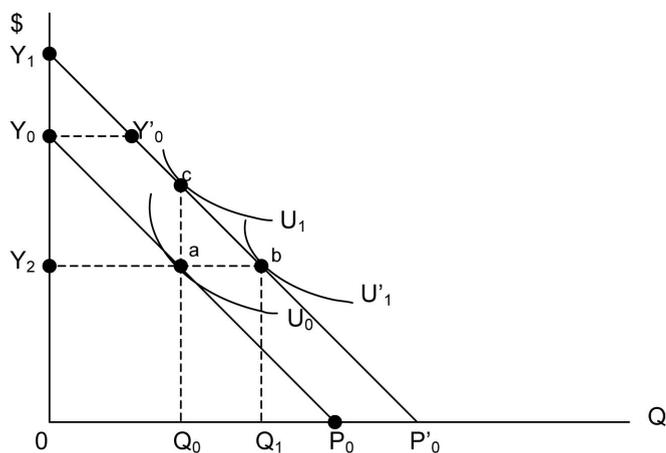
⁴¹ Transferencias discrecionales generalmente caracterizadas por ser de asignación específica.

⁴² Esta Sección está también parcialmente basada en Rezk, Lafit y Ricca (2010).

⁴³ En Argentina, las transferencias corrientes de carácter discrecional se destinan generalmente a la financiación de los déficits de las cajas provinciales de jubilaciones no transferidas a la Nación, de los programas de seguridad alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social, de las compensaciones salariales docentes, de ítems de funcionamiento de los hospitales. Existen además transferencias corrientes realizadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable o derivadas del Programa de Asistencia Financiera a Provincias.

que se asimilan a recursos de coparticipación y otras participaciones provinciales o estatales y que en las secciones siguientes componen parcialmente los denominados Ingresos de Origen Nacional y totalmente las Transferencias Constitucionales. Siguiendo a Stevens (1993) y a Brown y Jackson (1983), se ilustran en la ordenada y abscisa, respectivamente, de la Figura 1 el ingreso total de la población de una provincia dada y la cantidad que el gobierno subnacional provee de un determinado bien público o servicio (por ejemplo educación primaria); utilizando algún mecanismo de revelación de preferencias⁴⁴ –o siguiendo las preferencias del votante mediano- el gobierno de dicha jurisdicción provee un nivel del servicio igual a Q_0 al que financia tomando impositivamente la cantidad Y_0 del ingreso de la población, la que mantiene Y_2 para otros servicios o para su propio gasto en bienes privados.

FIGURA 1



Cuando el gobierno provincial recibe las transferencias de coparticipación, que son de libre disponibilidad y, por tanto, con gran flexibilidad respecto a su aplicación, la restricción presupuestaria se desplaza paralelamente a la derecha a la nueva posición $Y_1P'_0$, dándole así a la primera un abanico de posibilidades de utilización de las transferencias recibidas. Una opción consistiría en aumentar la provisión de educación primaria a Q_1 , utilizando

⁴⁴ Como se ve en la Figura 1, el gobierno provincial identifica una función de utilidad U_0 mostrando el deseo de la población de consumir educación primaria, dada la restricción presupuestaria Y_0P_0 .

todo el monto de coparticipación e instalándose en el nuevo punto de equilibrio b; pero también se podría destinar la transferencia (ac) a mantener el nivel original de servicio, pero reduciendo la carga impositiva local a la población y liberándoles ingresos para otros usos (punto de equilibrio c) o finalmente, aumentar la provisión de educación primaria y de algún otro servicio estableciéndose en un punto intermedio entre b y c.

La figura precedente refleja, como se mencionara, los efectos sobre las jurisdicciones subnacionales de las transferencias por coparticipación de impuestos, pero también el de cualquier otra transferencia desde el nivel superior de gobierno, siempre y cuando no estén sujetas a ningún condicionamiento para su uso⁴⁵, lo que no solamente permite mayor flexibilidad en el uso de los recursos sino que también, y desde un punto de vista económico, le permite a la jurisdicción una asignación más eficiente de los recursos fiscales. Por el contrario, la Figura 2 se refiere a las transferencias que el gobierno central envía a las provincias, pero sujetas a una relación principal agente⁴⁶; éstas se conocen como transferencias condicionadas simples (generalmente sin obligación de la provincias de participar junto con la Nación en la financiación del servicio o provisión del bien público) pero respecto de las cuales el gobierno central, en su carácter de principal, impone obligaciones respecto del uso que las provincias deben hacer de dichos recursos. Como se observa, si bien la distribución se hace en base a parámetros generalmente establecidos en las leyes que generan los tributos o, en algunos casos utilizando índices similares a los que se usan para la coparticipación (e.g. población, gastos y recursos propios, etc.), el uso de estos recursos carece de la flexibilidad propia de los de libre disponibilidad y pueden también causar algunos efectos económicos indeseados.

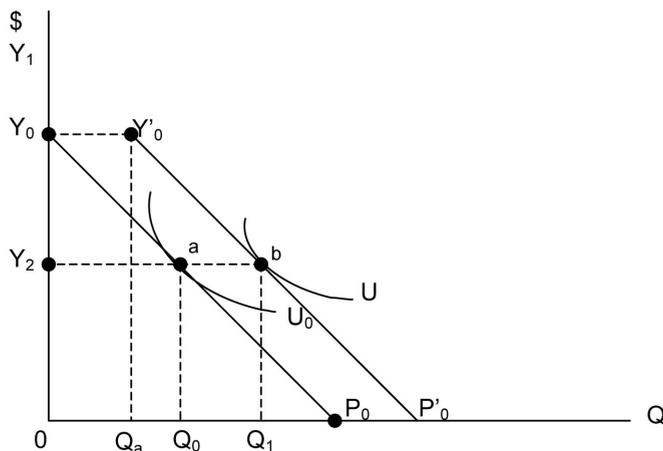
El caso reflejado por la Figura 2 parte de una situación inicial igual a la de la Figura 1, pero ahora Q_0 corresponde a la provisión de un bien público para el cual la Nación envía transferencias con asignación específica (por ejemplo el caso del Fondo Nacional de la Vivienda en Argentina, que se financia con recursos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles). Si se supusiera que el punto de equilibrio a (tangencia entre la línea de presupuesto y la

⁴⁵ En el caso argentino, el análisis es de aplicación también para todas aquellas otras transferencias no condicionadas que provienen de impuestos que legalmente no entran en el Régimen de Coparticipación vigente (por ejemplo el Impuesto sobre los Bienes Personales), pero que acceden a las provincias con las mismas reglas de distribución fijada en el Sistema de Coparticipación.

⁴⁶ Entran en esta categoría los recursos destinados a los diversos Fondos con recursos de asignación específica que existen en Argentina o cualquier otra transferencia sujeta a condicionalidad en su utilización por el nivel provincial.

función de utilidad U_{Q_0}) respondiera a los deseos del votante mediano provincial, la recepción de las transferencias condicionadas simples significarán ahora un desplazamiento paralelo de la línea de presupuesto, a partir de Y_0 , hasta colocarse con la misma relación de precios en $Y'_0 P'_0$.

FIGURA 2

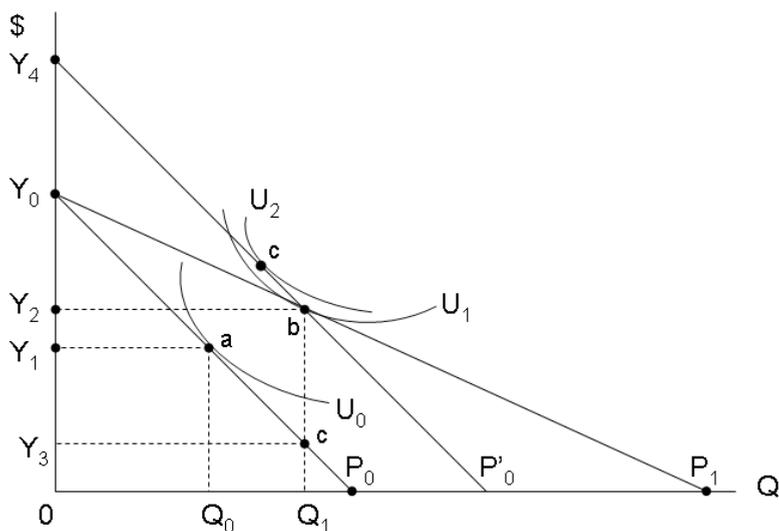


Queda claro que el gobierno provincial está compelido a gastar en vivienda, además de lo que había asignado previamente ($0 Q_0$), el total de la asignación recibida (en este caso ab), la que no puede ser destinada a otros servicios o bienes, de acuerdo a lo que Stevens (1993) denominó efecto ingreso y no efecto sustitución; Rezk et al (1996) destacan para la Argentina la situación resultante, conocida en la literatura como *Fly Paper Effect* (Porto, 2002), basado en que "...las transferencias condicionadas a niveles inferiores de gobierno se pegan en donde llegan y el gasto total en la finalidad se expande casi en el mismo monto de las primeras^{47 48}".

⁴⁷ Stevens (1993) destaca a su vez que es dable esperar que, el votante mediano aun cuando se incrementa su ingreso, por el hecho de no conocer cuando habría gastado la provincia sin la transferencia (el punto a no es observable), busca que se garantice el gasto en la finalidad (en este caso Viviendas) por un monto superior al de la transferencia, aún cuando fuera factible el uso de los recursos en otros servicios o bienes.

⁴⁸ Javier Suárez Pandiello, de la Universidad de Oviedo, España), sostiene que el efecto *flypaper* pudiera no darse si el punto a fuera observable ya que, al recibir la transferencia, se podrían seguir satisfaciendo los deseos del votante mediano y el gobierno provincial podría (respetando su restricción presupuestaria) destinar las transferencias incrementar la provisión del mismo servicio, de otros o bajar la carga fiscal para los habitantes de la jurisdicción.

FIGURA 3



Considérese ahora el caso descrito por la figura 3 en la que, sin ningún tipo de transferencia nacional, el gobierno provincial pondría a disposición de la comunidad un servicio de Educación Primaria que responda a los deseos del votante mediano. Dado el ingreso de los contribuyentes (Y_0) y el precio del servicio (P_0), el gobierno subnacional proveería la cantidad Q_0 ⁴⁹ por la cual los contribuyentes pagarían $Y_0 Y_1$ y mantendrían $Y_1 0$ para otros gastos (por ejemplo, consumo privado de bienes).

Si el gobierno provincial recibiera en cambio transferencias del gobierno nacional, con asignación específica para Educación Primaria y con la condición de compartir parte del costo (matching grant), la nueva línea de presupuesto⁵⁰ sería ahora $Y_0 P_1$, lo que de hecho implicaría que el gobierno provincial podría proveer la cantidad Q_0 de Educación Primaria a mitad del costo original, o bien aumentar la cantidad de servicio que venía ofreciendo. Esto último es lo que precisamente muestra la figura 3, ya que el votante medio favorecería contar con mayor disponibilidad de Educación Primaria (Q_1 concordante con su función de utilidad superior U_1).

⁴⁹ La cantidad Q_0 , que indica las preferencias del votante medio, surge de la tangencia entre la línea de presupuesto y la función de utilidad U_0 .

⁵⁰ Suponiendo que corresponde un peso de aporte provincial por cada peso de transferencia corriente nacional.

Según puntualiza Stevens (1993), tanto el gobierno provincial como el votante medio se encuentran ahora en mejor situación; el primero, porque puede poner mayor cantidad de servicio de Educación a disposición de la comunidad y el segundo porque se desplazó a una curva de utilidad superior y la mayor disponibilidad de servicio de Educación Primaria ahora le cuesta menos que antes ($Y_0 Y_2$) y tiene más ingreso para aplicarlo a otros usos.

Sin embargo la Figura 3 brinda otra posibilidad en la que no solo la situación del votante medio podría ser cualitativamente superior (enfrentar una curva de utilidad mayor) sino que además se alinea con la hipótesis del presente Estudio, respecto a que las transferencias automáticas y no condicionadas son una solución más conveniente que las transferencias corrientes discrecionales y con asignación específica, por lo que el avance de éstas últimas en Argentina no representan la situación económicamente más eficiente, amén de limitar el marco de federalismo fiscal entre jurisdicciones. En términos de la Figura 3, la proposición precedente implicaría que el votante medio estaría mejor si el monto de subsidio recibido como transferencia condicionada (bc) pudiera gastarse de una manera alternativa.

Al desarrollar el argumento, se desprende de la Figura 3 que el votante medio pagó $Y_0 Y_2$ para tener disponibles una cantidad de servicio de Educación Primaria que en realidad costaron una suma mucho mayor ($Y_0 Y_3$). Si en lugar de la mencionada transferencia el nivel nacional hubiera transferido automáticamente fondos de libre disponibilidad, la nueva línea de presupuesto sería $Y_4 P'_0$ cuya ubicación implica un desplazamiento paralelo, respecto de la anterior, igual al monto del subsidio ($Y_4 Y_0$). Como se observa, el gobierno provincial tendría ahora más flexibilidad para aplicar sus recursos fiscales e inclusive podría llegarse a un nivel de prestación del servicio de Educación Primaria en el que el votante medio se ubicaría en una curva de utilidad superior (U_2), recibiría más servicio de Educación que antes de la transferencia corriente y dispondría más recursos para aplicarlos a otros usos.

II. Transferencias en países federales de América Latina: Argentina y Brasil

Los ingresos propios de las provincias argentinas están básicamente generados por los siguientes tributos: el Impuesto a los Ingresos Brutos, que es una variante del Impuesto sobre las Transacciones y aplicado en

cascada en todas las etapas de la industrialización y comercialización, el Impuesto sobre la Propiedad Inmueble Urbana y Rural, el Impuesto de Sellos y el Impuesto Automotor, compartido en algunos casos con los municipios de la respectiva jurisdicción. En cuanto a Brasil, la tributación estadual se compone de un IVA subnacional denominado Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, el Impuesto a la Transmisión por Causa Mortis y Donaciones (variante del Impuesto sobre las Herencias), Contribuciones de Seguridad Social recaudada sobre los salarios pagados por los estados, además de otras tasas y tributos de menor incidencia recaudatoria.

Los ingresos de origen nacional comprenden en Argentina tres grandes grupos: en primer lugar, las transferencias automáticas no condicionadas del Régimen de Coparticipación y que provienen fundamentalmente de la recaudación nacional de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y Sociedades, el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, el Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios, los Impuestos Internos y un conjunto de impuestos de muy escasa recaudación. Se agregan a este grupo otras transferencias a las provincias, que comparten el rasgo de ser automáticas y de libre uso, pero que no provienen del régimen de coparticipación, como el caso de las correspondientes al Impuesto a los Bienes Personales, Monotributo y parte del Impuesto a las Ganancias; el segundo grupo incluye las transferencias destinadas a los respectivos fondos con asignación específica⁵¹, como por ejemplo el Fondo Nacional de la Vivienda, conformado con recursos provenientes de la recaudación nacional del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural. Finalmente, el tercer grupo incluye las regalías que algunas provincias reciben por la explotación de sus recursos naturales no renovables y que fundamentalmente benefician a las provincias de Catamarca, Chubut, Mendoza, Neuquén, San Juan, Salta y Santa Cruz por petróleo, gas y minería⁵².

Por su parte, los recursos de coparticipación de los estados brasileños, incluidos bajo la denominación de transferencias constitucionales, incluyen

⁵¹ Existe un conjunto importante de estos fondos, entre los que se incluye entre otros al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior, Fondo de Energía Eléctrica, Fondo Nacional de Vialidad, Fondo para Obras de Infraestructura y el Fondo Educativo.

⁵² En Argentina, las provincias son constitucionalmente propietarias de los recursos naturales no renovables que se encuentren en su suelo o subsuelo.

a los que se distribuyen mediante el Fondo de Participación a los Estados ⁵³y que provienen de los siguientes impuestos recaudados por la Unión: Impuesto sobre los Productos Industrializados, Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas e Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas.

Las provincias argentinas reciben, además de los transferencias automáticas de libre disponibilidad que les corresponde por el régimen de coparticipación o derivadas del producido de ciertos tributos, de las regalías sobre sus recursos naturales no renovables y de los recursos para fondos de uso específico, un conjunto de transferencias corrientes y de capital no automáticas y cuya utilización está condicionada ya sea a su uso en fines específicos y/o a una cofinanciación (*matching grant*) de la actividad por parte de las jurisdicciones provinciales. En el caso de las transferencias corrientes, cuyo rasgo de discrecionalidad en el otorgamiento fue una característica saliente de su comportamiento en las últimas décadas, las áreas o actividades en las que se concentró principalmente su otorgamiento fueron las siguientes:

1. Acciones destinadas a incrementar el empleo organizado y el acceso a mercados laborales formalizados, especialmente de los jóvenes;
2. Programas de asistencia financiera a las finanzas provinciales, de fortalecimiento a las cajas previsionales y de complemento y facilitación de la ampliación de la cobertura provisional;
3. Programas educativos orientados al mejoramiento educativo, la educación de los adultos, la educación técnica y la promoción científica y tecnológica;
4. Programas vinculados al mejoramiento de la salud comunitaria y familiar, la atención médica de los pensionados;
5. Actividades que complementan los programas provinciales de seguridad alimentaria, de protección ciudadana y de inclusión social y
6. Programas económicos de apoyo al sector rural y forestal, a los pequeños y medianos productores de economías regionales y a los trabajadores en empresas en crisis. Dado su carácter no automático, estas transferencias se financian con recursos propios del gobierno nacional y en especial con anticipos del tesoro nacional (ATN)⁵⁴.

⁵³ Mientras que se destina para la coparticipación el 21.5% de la recaudación de los impuestos mencionados, el Fondo de Participación a los Estados prevé también que el 3% de la recaudación del IPI se destine a un Fondo de Desarrollo Regional de los Estados del Norte, Centro, Oeste y Noreste.

⁵⁴ La fuente de los ATN es en Argentina el 2% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias de las

En cuanto a Brasil las transferencias voluntarias⁵⁵ pueden caracterizarse como envíos con una finalidad determinada de parte de la Unión a los estados (o municipios); estas transferencias corrientes o de capital pueden ser a título de cooperación, auxilio o asistencia financiera y deben contar previamente con partidas presupuestarias a nivel nacional y contrapartidas a nivel subnacional. Para ser acreedores de estas transferencias los estados y municipios deben encontrarse al día con el pago de empréstitos o financiamientos recibidos de la Unión y con las rendiciones de cuentas de anteriores transferencias, y a la vez respetar los límites constitucionales respecto a los gastos en salud y educación y respetar los límites legales de la deuda consolidada y mobiliaria, operaciones de crédito y de erogaciones totales en personal.

Se analiza, en la presente sección, la evolución de los ingresos percibidos por los gobiernos de las provincias argentinas en el período 1993-2009 y, en particular, el comportamiento de las transferencias corrientes nacionales. Para este fin, el período de análisis se dividió en dos grupos: el primero, desde el año 1993 hasta la salida del régimen de convertibilidad en el año 2002; el segundo período abarca desde el año 2003 hasta el año 2009, incluyendo la presidencia de Néstor Kirchner y, parcialmente, la de Cristina Fernández de Kirchner. El mismo esquema de análisis se aplica al comportamiento de los ingresos estatales brasileños en el período 1997-2009: subperíodo 1997-2002, presidencia de Fernando Cardoso y subperíodo 2003-2009, presidencias de Luis Ignacio Da Silva.

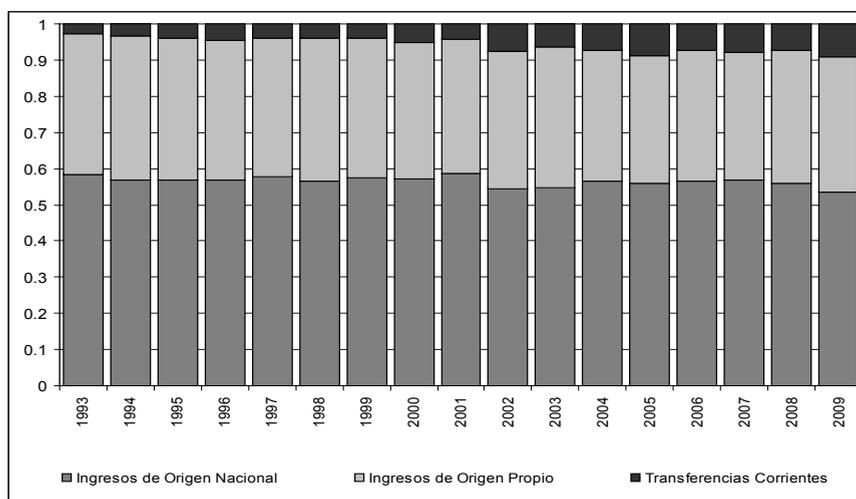
En primer lugar, se analiza la participación porcentual, en los recursos subnacionales, de los ingresos tributarios propios provinciales y estatales, de las transferencias automáticas del gobierno nacional y de las transferencias nacionales que responden a otros criterios de distribución. Como se muestra en el Gráfico 1, que expone la evolución entre 1993 y 2009 de la participación de los diversos recursos que componen los ingresos provinciales, el rasgo más distintivo es el crecimiento de la participación relativa de las transferencias nacionales (especialmente a partir de 2002) para alcanzar en 2009 aproximadamente el 9% del total de ingresos de las jurisdicciones subnacionales, lo que ocurre a costa de la caída de participación relativa tanto de los ingresos tributarios provinciales propios como de los ingresos tributarios de origen nacional; conviene sin embargo enfatizar que, aunque los recursos tributarios de origen nacional

Personas Físicas y de las Empresas.

⁵⁵ Regidas por la Ley Complementaria N° 101/2000 (LRF), art. 25.

disminuyeron su participación a partir de 2002, la mayor incidencia de las transferencias corrientes se produce básicamente por disminución de participación de la recaudación provincial propia. Respecto a lo anterior, en promedio las transferencias corrientes nacionales en relación al total de ingresos provinciales representaron el 4% durante el período 1993-2001 frente al 8% que observaron desde 2002 hasta 2009.

Gráfico 1. Argentina, 1993-2009: Composición porcentual de los ingresos provinciales.



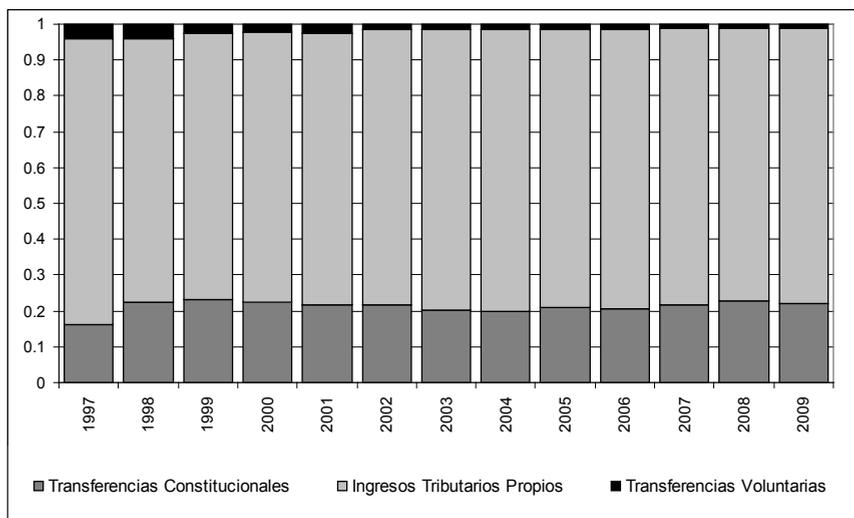
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

Es de destacar que desde la década del noventa el federalismo fiscal argentino sufrió un retroceso fruto de serios problemas en los mecanismos de coordinación financiera entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno. Esto se visualizó en los desequilibrios verticales y horizontales generados por el Régimen de Coparticipación Federal y los mecanismos de transferencias a las provincias (de libre disponibilidad y con asignación específica) resultado de las sucesivas y continuas modificaciones introducidas a través de pactos fiscales en el sistema. En consecuencia, las provincias fueron perdiendo participación relativa en la distribución primaria de recursos producto de las detracciones practicadas sobre las recaudaciones de los dos principales impuestos coparticipados (Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a las Ganancias), con el objetivo de financiar los déficits previsionales y por la introducción de impuestos

que no se coparticipan plenamente (Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios). Asimismo, se incorporaron en 2002 tributos (Retenciones a las Exportaciones) que no se coparticipan y que generan por ende una disminución de los recursos que se transfieren a las provincias respecto del total de recaudación nacional. (Rezk et al, 2011).

En el caso de Brasil, el Gráfico 2 indica una participación creciente (desde 1997) de los recursos tributarios estatales propios, que representaron en promedio aproximadamente un 80% de los Ingresos Totales para el período considerado. Por otro lado, se observa que el desempeño de las transferencias voluntarias fue el opuesto al de Argentina, ya que éstas experimentaron una disminución continua y marcada en el tiempo; finalmente, las transferencias constitucionales tuvieron un comportamiento dispar, aumentando en el período 1997-1999 y disminuyendo hasta el año 2007, año a partir del cual se incrementaron alrededor del 22%.

Gráfico 2. Brasil, 1997-2009: Composición porcentual de los ingresos estatales.



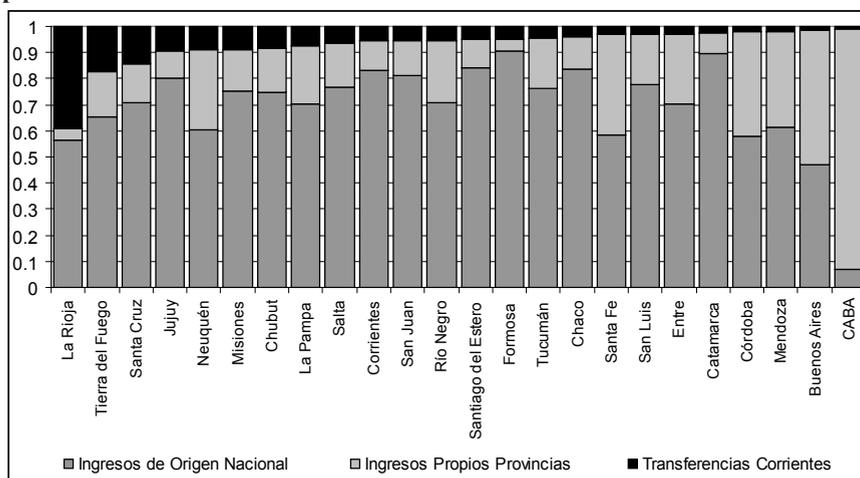
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de Brasil y del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

III. Transferencias Discrecionales en Argentina: Hechos Estilizados

El análisis de los hechos estilizados en Argentina se presenta en relación al desempeño y participación porcentual en el total de recursos subnacionales de los ingresos de origen provincial, los ingresos de origen nacional y las transferencias corrientes nacionales.

Los siguientes gráficos exponen las disparidades de tipo horizontal entre provincias a partir de la participación promedio de los ingresos provinciales. En el Gráfico 3, se observa que los Ingresos de Origen Nacional (coparticipación y otros) representaron, entre 1993 y 2002, y salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porcentajes iguales o marcadamente superiores al 50% del total de Ingresos. En cuanto a la participación porcentual de los recursos tributarios propios, se puede dividir a las provincias al menos en tres grupos: el primero, conformado por aquellas donde la participación de ingresos propios alcanza entre un 30% y 50%: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. El segundo, integrado por las jurisdicciones cuyos ingresos propios se encuentran entre el 10% y el 29% del total de ingresos: Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego y finalmente las provincias en donde la participación de los recursos propios no alcanza el 10% del total de ingresos, como Catamarca, Formosa, Jujuy y La Rioja.

Gráfico 3: Argentina, 1993-2002: participación porcentual de los ingresos por provincia.



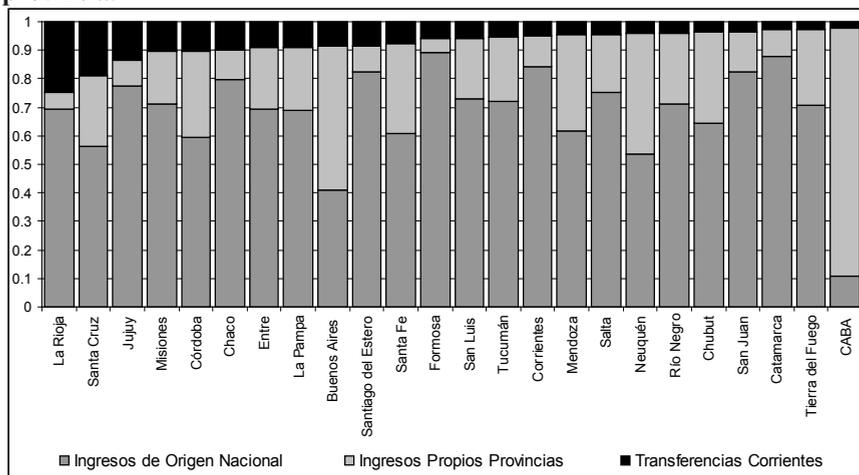
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

En cuanto a la incidencia de las Transferencias Corrientes, se observa que solo tres provincias, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego tuvieron una participación mayor al 15% del total de sus recursos y solo en la primera el porcentaje alcanzó al 40%.

Durante la emergencia económica producto de la salida de la convertibilidad y el incumplimiento de pago de su deuda externa (2000-2002), la nación en reconocimiento de las dificultades de financiamiento de algunas provincias implementó un programa tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de la deuda y lograr tasas más convenientes para aquellas jurisdicciones cuyas dificultades lo justificaban, previa suscripción de compromisos individuales de reducción del déficit, de contención, eficiencia y transparencia de sus gastos, de saneamiento de las finanzas públicas provinciales y municipales, si correspondiera; lo que se tradujo en diversas negociaciones a través de pactos fiscales que comprometieron parte de los recursos percibidos por las provincias en concepto de coparticipación.

Se afianza, en el Gráfico 4 para el período 2003-2009, el rasgo de mayor discrecionalidad en los envíos de recursos a las provincias, ya que la participación de las transferencias corrientes del gobierno nacional se mantuvo en general constante, o bien se incrementó notoriamente en el conjunto de los ingresos.

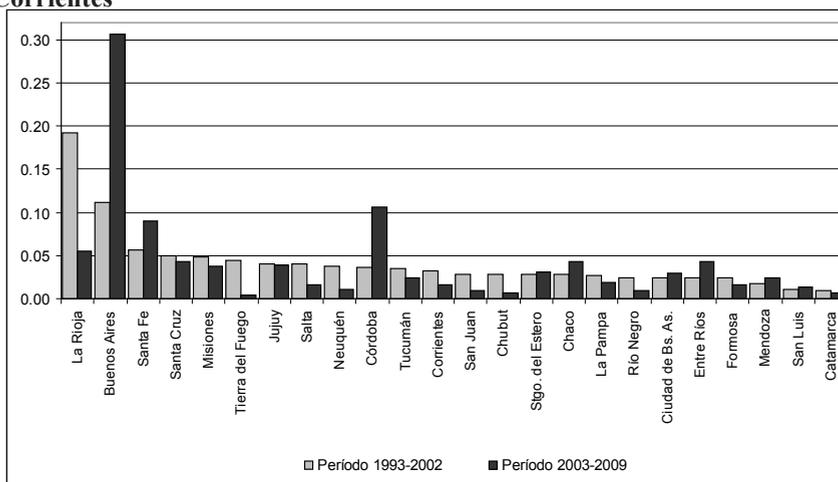
Gráfico 4. Argentina, 2003-2009: Participación porcentual de los ingresos por provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

En relación al análisis previo y al objetivo del trabajo, se expone en el Gráfico 5 la distribución interjurisdiccional promedio de las Transferencias Corrientes para los períodos 1993-2002 y 2003-2009.

Gráfico 5: Argentina: Distribución interjurisdiccional de Transferencias Corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

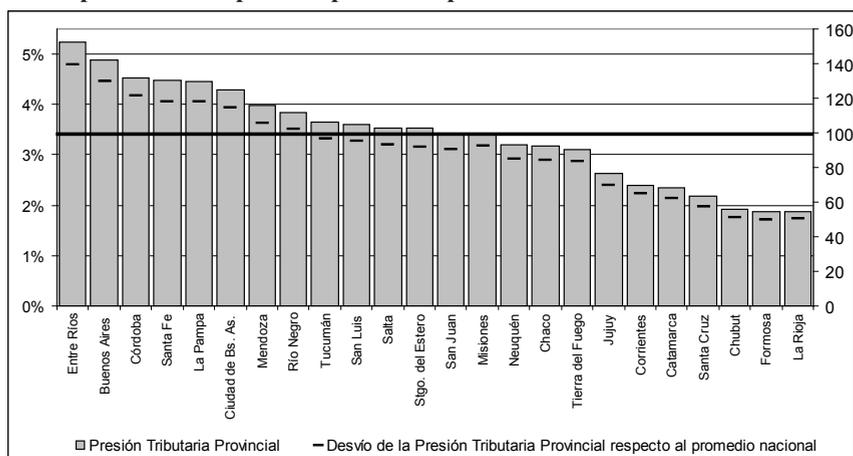
La Rioja y Buenos Aires se destacan, durante el período 1993-2002, como las provincias que participaron en la distribución horizontal de transferencias, a saber 18 % y 12% respectivamente. Por otro lado, las provincias de Santa Fe, Santa Cruz, Misiones, Tierra del Fuego observaron una participación cercana al 5% del total de transferencias corrientes; mientras que al resto se le asignó una participación que rondó entre el 1% y el 4%.

Durante el período 2003-2009, se destacó el importante incremento en la participación de la distribución de las transferencias corrientes que observaron las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, lo que tuvo como contrapartida una notoria disminución en el porcentaje que recibieron las provincias de La Rioja, Tierra del Fuego, Chubut, San Juan, Neuquén y Salta. Finalmente, se destaca el incremento observado en Chaco y Entre Ríos, alcanzando una participación próxima al 5% del total de transferencias.

De lo anterior, se observa una notoria disparidad en la distribución interjurisdiccional de transferencias corrientes durante los períodos considerados. Ello motiva indagar sobre el comportamiento de los posibles determinantes del patrón de distribución observado.

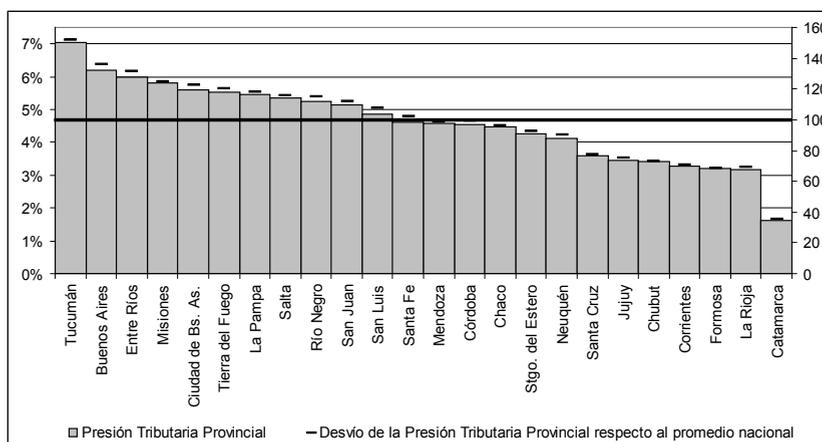
Los Gráficos 6 y 7 ilustran sobre la evolución de la Presión Tributaria Provincial y el desvío de la Presión Tributaria Provincial respecto al promedio nacional, para los períodos 1993-2002 y 2003-2009 respectivamente. En primer lugar, se observa un incremento del 35,44% en la presión tributaria provincial promedio desde el 3,40% al 4,60%, en el primer y segundo periodo respectivamente. Lo que se explica por un incremento generalizado de la presión tributaria de todas las jurisdicciones, excepto las provincias de Córdoba y Catamarca, en las que se observó un descenso del 0.16% y 32% respectivamente. Es de resaltar, que las provincias de: San Juan, Salta, Santa Cruz, La Rioja, Misiones, Formosa, Tierra del Fuego, Chubut y Tucumán experimentaron un aumento de la presión tributaria superior al 50%.

Gráfico 6. Argentina, 1993-2002: Presión Tributaria Provincial e Índice de desvío provincial respecto al promedio provincial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

Gráfico 7. Argentina, 2003-2009: Presión Tributaria Provincial e Índice de desvío provincial respecto al promedio provincial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica.

IV. MODELO DE DATOS DE PANEL: ESTIMACION Y RESULTADOS

La presente sección introduce un modelo de datos de panel para las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de explicar los factores económicos, fiscales y político-institucionales, que determinaron la evolución de la participación que cada jurisdicción observó en el total de transferencias corrientes nacionales durante el período 1993-2009. En relación a ello, se estimarán las siguientes especificaciones del modelo:

$$(1) \text{ trans_total}_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i}\text{presion_trib}_{it} + \beta_{3a}\text{al_gob}_{it} + \beta_{4i}\text{copart_neta}_{it} + \beta_{5i}\text{coef_gini}_{5it} + \beta_{6i}\text{tasa_desem}_{6it} + \mu_{it}$$

$$(2) \text{ trans_total}_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i}\text{desv_pres_trib}_{it} + \beta_{3a}\text{al_gob}_{it} + \beta_{4i}\text{copart_neta}_{it} + \beta_{5i}\text{coef_gini}_{it} + \beta_{6i}\text{tasa_desem}_{it} + \mu_{it}$$

donde:

trans_total es la variable dependiente representando la participación de cada jurisdicción en el total de Transferencias Corrientes desde el nivel nacional a las provincias para cada año.

y

β_{li} es la ordenada al origen correspondiente a cada jurisdicción provincial.

μ_{it} a su vez representa el termino de error, o perturbación aleatoria, que se ajusta a los clásicos supuestos de $E(\mu_{it}) \sim N(0, \sigma^2)$.

El conjunto de variables independientes utilizadas, con indicación del signo esperado para su coeficiente, se define como:

presion_trib: Presión Tributaria provincial.

Representa la Presión Tributaria Provincial definida como la participación de los Ingresos Tributarios Propios en el Producto Bruto Geográfico correspondiente. Se espera que esta variable se encuentre negativamente relacionada con la participación de cada provincia en las transferencias corrientes, en razón de que mayor capacidad recaudatoria por unidad de producto de la jurisdicción no solo aumenta la autonomía financiera sino que disminuirá la necesidad de contar con transferencias corrientes nacionales para cumplir con el principio de suficiencia financiera.

desv_pres_trib: Desvío de la presión tributaria provincial respecto del promedio del total de jurisdicciones.

Representa el desvío de la presión tributaria provincial respecto del promedio del total de jurisdicciones. Se espera que esta variable se encuentre negativamente relacionada con la participación de cada provincia en las transferencias corrientes, en razón de que una mayor proximidad de la presión tributaria de una provincia al promedio implica una menor necesidad de contar con transferencias corrientes nacionales para cumplir con el principio de suficiencia financiera.

al_gob: Alineación política con el gobierno nacional.

Indica la alineación que provincias del mismo signo político tengan con el Gobierno Nacional, representada en general por apoyos políticos y legislativos a las iniciativas del oficialismo en el Congreso Nacional. El signo esperado del coeficiente es positivo ya que se supone que la contracara de la alineación es la disponibilidad de mayores transferencias corrientes.

copart_neta: Participación de cada jurisdicción en la distribución primaria provincial de Coparticipación Federal de Impuestos neta de Fondos Educativos (Ley 26.075).

Representa la participación de cada jurisdicción en la distribución primaria provincial de Coparticipación Federal de Impuestos neta de Fondos Educativos (Ley 26.075). Se espera que la distribución resultante se encuentre inversamente vinculada con la participación correspondiente a cada provincia en las transferencias corrientes, debido al supuesto de que las transferencias equiparan de alguna forma los ingresos disponibles provinciales y tienden a reducir el desequilibrio horizontal.

coef_gini: Coeficiente de Gini de la jurisdicción.

Representa el Coeficiente de Gini de cada provincia, para el cual se empleo como variable de ingreso el monto de ingreso de la ocupación principal percibido durante el mes por cada individuo relevado en la Encuesta Permanente de Hogares. Se espera que la variable este positivamente relacionada con la participación correspondiente a cada provincia en las transferencias corrientes, debido a que conforme se reduce el valor del coeficiente de Gini disminuye la desigualdad en la provincia y en consecuencia se reduce la necesidad de percibir transferencias discrecionales destinadas a fines sociales.

tasa_desem: Tasa de desempleo de la jurisdicción.

Representa la Tasa de Desempleo de cada provincia. Se espera que la variable este negativamente relacionada con la participación correspondiente a cada provincia en las transferencias corrientes, debido a que conforme se reduce el desempleo en la provincia y en consecuencia, menor es la necesidad de percibir transferencias discrecionales destinadas a acciones de empleo.

La elección de emplear un modelo de datos de panel se fundamenta en la posibilidad de disponer de mayor cantidad de datos a través del tiempo para una unidad de corte transversal, lo que posibilita mayor variabilidad, menor colinealidad entre las variables, mayor cantidad de grados de libertad y mayor eficiencia. Por otro lado, un modelo de datos de panel permite observar relaciones dinámicas y controlar la heterogeneidad entre las unidades de corte transversal. Además, estos modelos contienen explícitamente efectos no observados, los que pueden tratarse como variables aleatorias derivados de la población junto con las variables explicativas observadas y permite establecer la existencia de correlación entre los efectos no observables y las variables explicativas (Wooldridge, 2002).

Dado la naturaleza de las variables explicativas empleadas en el modelo, las mismas pueden estar correlacionadas con el término de error, implicando la presencia de endogeneidad. Lo anterior puede deberse a la omisión de variables, a los errores en la medición y a la simultaneidad. El método de variables instrumentales ofrece una solución al problema de endogeneidad pero requiere se recurra a un conjunto de variables observables que satisfagan dos condiciones: en primer lugar, no deben estar correlacionadas con el término de error, y en segundo lugar, debe existir una relación estadísticamente significativa entre el conjunto de variables definidas y las consideradas endógenas. Cuando el conjunto propuesto de variables satisfacen ambas condiciones, pueden considerarse candidatas a instrumentos de las variables endógenas.

Bajo esta metodología y con el fin de establecer la naturaleza de las variables explicativas, se recurre al Test de Endogeneidad, equivalente a estimar el modelo considerando a los regresores como exógenos y testear las condiciones de ortogonalidad. De esta manera, bajo la hipótesis nula se establece que los mismos pueden ser tratados como exógenos (Baum et al, 2007). En caso de rechazarse la hipótesis nula, se acepta la utilización del método de variables instrumentales en presencia de endogeneidad, y por consiguiente debe realizarse test de identificación de Kleibergen Paap, test de identificación débil de Kleibergen Paap y test de significación conjunta de los regresores endógenos de Anderson Rubin y Stock Wright⁵⁶.

En el modelo presentado a través de las especificaciones (1) y (2), los regresores considerados potencialmente endógenos son la Presión Tributaria y el Desvío de la presión tributaria provincial respecto del promedio del total de jurisdicciones, en razón del efecto sustitución existente entre los tributos provinciales y las transferencias corrientes nacionales y su impacto en el gasto público provincial y el consecuente efecto multiplicador sobre el Producto Bruto Geográfico.

Dado que el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos presentan una elevada participación dentro de los tributos provinciales, se han considerado a la población y a la tasa de actividad de cada jurisdicción como instrumentos de las variables consideradas potencialmente endógenas.

⁵⁶ Para una mayor comprensión del desarrollo econométrico de los tests empleados, ver Baum et al., 2007.

Es habitual, en los modelos de datos de panel, la presencia de heterocedasticidad cuando no se cumple el supuesto de que en un modelo clásico de regresión lineal la varianza de la perturbación aleatoria sea un número constante e igual a σ^2 , dejando de tener por lo tanto los estimadores mínimo-cuadrado ordinarios varianza mínima y de ser eficientes⁵⁷. Lo anterior se debe a la heterogeneidad de las unidades de sección transversal presente en este tipo de modelos⁵⁸. Para determinar la existencia de heterocedasticidad se utilizó el test de Wald modificado.

Por otro lado, y dado que el modelo de datos de panel estima coeficientes de variables correspondientes a unidades de sección transversal durante un período de tiempo, no es de descartar que la autocorrelación⁵⁹ acompañe al fenómeno de heterocedasticidad, por lo que se usó el test de Wooldridge con el fin de establecer si las variables especificadas se encontraban autocorrelacionados.

Dado que las estimaciones en modelos de datos de panel pueden también presentar el problema de que las observaciones de ciertas unidades estén correlacionadas con las observaciones de otras unidades en el mismo período de tiempo (o sea que hay correlación entre los errores de diferentes unidades de sección transversal), se recurrió a la Prueba de Breusch y Pagan para detectar la posible existencia de la denominada correlación contemporánea.

Finalmente, dado que los modelos de datos de panel pueden ser estimados mediante un modelo de efectos fijos o aleatorios, se utilizó el test de Hausman con el fin de evaluar la calidad de las diversas estimaciones econométricas realizadas.

El análisis de los efectos aleatorios asume estricta exogeneidad y ortogonalidad entre los efectos no observables y las variables explicativas; mientras que en presencia de efectos fijos, la posible existencia de un efecto no observable, constante en el tiempo, permite que el último se encuentre arbitrariamente correlacionado con las variables explicativas. En caso de verificarse lo anterior, el modelo de datos de panel con efectos fijos resulta más robusto que el modelo estimado bajo efectos aleatorios.

⁵⁷ Los estimadores dejan de ser MELI.

⁵⁸ La posibilidad de heterocedasticidad en modelos de datos de panel es reconocida de una u otra forma por todos los econométricos. Para un tratamiento de este tema, véase Wooldridge (2002) y Gujarati (2004).

⁵⁹ La autocorrelación, o correlación serial, se da cuando un modelo de regresión lineal no cumple el supuesto de que los errores –dentro de la función de regresión poblacional- no son aleatorios o no correlacionados.

La elección entre los modelos de efectos fijos y aleatorios se efectuó tomando como criterio el test desarrollado por Hausman (1978), en el cual se estiman las diferencias entre los efectos fijos y aleatorios. En caso de que la diferencia resulte estadísticamente significativa se verifica la presencia de correlación entre los efectos no observables y las variables explicativas y por lo tanto, el modelo de efectos fijos resulta más consistente.⁶⁰

Las series utilizadas para las estimaciones se elaboraron con datos provenientes de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, la Secretaría de Programación Económica e información de la Encuesta Permanente de Hogares publicada por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En primer lugar, se estimaron los modelos (1) y (2) para los periodos 1993-2002 y 2003-2009, considerando la vigencia de modelos económicos diferentes, el régimen de convertibilidad y el modelo iniciado luego de la devaluación, enfocado en el estímulo a la demanda agregada.

En relación al periodo 1993-2002, se estimaron ambos modelos propuestos, en donde la especificación (1), descartando la variable Tasa de Desempleo, resultó con mayor poder explicativo.

A continuación se presenta la especificación (1) y sus correspondientes tests⁶¹, que rechazaron la hipótesis de que la presión tributaria es endógena. Para ello, el modelo se estimó mediante Mínimos Cuadrados Generalizados.

Tabla 1. Resultados estimaciones. Periodo 1993-2002

Variables	Signo Esperado	Coefficiente Estimado
al_gob	+	0.0046 (2.04**)
presion_trib	-	-0.1957 (-1.36)
copart_neta	-	-6.8108 (-4.64***)
coef_gini	+	0.0565 (1.05)

Wald Chi 467.01 (prob 0.000***)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Programación Económica.

Test "Z" entre paréntesis. *** al nivel del 1%, ** al 5%, * al 10%, sin asterisco mayor al 10%.

⁶⁰ El Test de Hausman supone varianza homoscedástica y ausencia de correlación entre los errores. Cuando no se cumple alguno de los supuestos, es necesario estimar el test robusto de Hausman propuesto en Wooldridge (2002).

⁶¹ En el Anexo se pueden consultar los resultados de los test para los modelos estimados.

La tabla anterior da evidencia que las variables presentaron el signo esperado, pero solo la alineación con el gobierno nacional y la coparticipación neta resultaron estadísticamente significativas.

La variable afinidad con el gobierno nacional indica un rasgo de discrecionalidad por parte del gobierno nacional en la participación de cada jurisdicción en las transferencias corrientes⁶². El compromiso político asumido por las provincias respondió a la necesidad de disponer de fondos que mitigaran la disminución en autonomía financiera provincial y el estancamiento de los recursos nacionales de transferencia automática, tal como fue descrito en la sección anterior.

En relación a la fracción de los recursos por coparticipación federal que percibieron las provincias, se observó un efecto sustitución con la participación en la distribución de transferencias corrientes, lo que tuvo como contrapartida el compromiso político de los gobiernos subnacionales con el gobierno central, producto de los numerosos acuerdos y pactos fiscales sancionados durante la década del noventa.

Por su parte, para el periodo 2003-2009, de la estimación de los modelos propuestos, surge la especificación (2) y sus correspondientes tests⁶³, no rechazándose la hipótesis de que el desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio es endógena. Por ello, el modelo se estimó empleando Variables Instrumentales.

⁶² Sin embargo, esta conclusión debiera tomarse con cierto cuidado dado la forma simple en la que se diseñó la variable categórica alineación con el gobierno central: 1 en el caso de alineación o similar signo político y 0 en el caso contrario. Es probable que alguna otra formulación más compleja y realista de la variable arroje resultados más concluyentes; en particular, si el objetivo del gobierno nacional fuera contar con una base amplia de apoyo parlamentario, el volumen de recursos fiscales transferidos a las provincias podrían estar de alguna forma positivamente relaciones con la formación de coaliciones con el nivel central. Al mismo tiempo, esta variable podría medirse de otra forma si el partido político del presidente y el de los gobernadores provinciales fuera el mismo, debido a que la alineación se podría materializar a través de la conformación de los ministerios y de las cámaras; al respecto, Amorim Neto y Gomes Simonassi (2008), destacan que una importante determinante del gasto público en los sistemas presidencialistas de América Latina es la composición de los gabinetes de ministros y proponen una medida de la participación ministerial de personas de cada provincia, suponiendo que se observará una mayor transferencia de recursos a las jurisdicciones subnacionales cuanto mayor sea su participación ministerial, como de hecho lo muestran el nivel de anticipos per cápita del tesoro a la provincia de La Rioja, durante la presidencia de Carlos Menem y, posteriormente, las transferencias a la provincias de Santa Cruz y Buenos Aires durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

⁶³ En el Anexo se pueden consultar los resultados de los test para los modelos estimados.

Tabla 2: Resultados estimaciones. Periodo 2003-2009

Variables	Signo Esperado	Coficiente Estimado	Coficiente Estimado (*)
al_gob	+	0.0787621 (1.73*)	0.0477819 (1.79*)
desv_pres_trib	-	-0.0089299 (-1.60*)	-0.0058107 (-1.78*)
copart_neta	-	-9.396296 (-2.15**)	-8.280329 (-2.17**)
coef_gini	+	-0.8353967 (-1.20)	-0.0051883 (-0.02)
tasa_desem	+	0.7521257 (1.23)	-

Especificación (2): Test F 1.45 (0.2096) R² centrado -7.826

Especificación (2'): Test F 1.79 (0.1340) R² centrado -3.0079

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Programación Económica y Encuesta Permanente de Hogares publicada por el INDEC.

Test "Z" entre paréntesis. *** al nivel del 1%, ** al 5%, * al 10%, sin asterisco mayor al 10%.

(*) Especificación (2) excluyendo la variable Tasa de Desempleo.

De la estimación de la especificación (2), surge como relevante una variante de la misma en la que se excluye la variable Tasa de Desempleo. En ambas regresiones las variables que resultaron significativas y con el signo esperado fueron: la alineación con el gobierno nacional, el desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio del total de las jurisdicciones y la coparticipación neta.

Desde el año 2003, con los inicios de la recuperación económica, las provincias lograron alcanzar mayor autonomía financiera sobre la base de un incremento en su capacidad recaudatoria, lo que se reflejó como se mostrara en los hechos estilizados en un incremento generalizado de la presión tributaria provincial. Al mismo tiempo, la correlación negativa existente entre el desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio del total de las jurisdicciones y la participación de cada provincia en la distribución de Transferencias Corrientes indicaría la tendencia de las últimas a equiparar horizontalmente la participación de los ingresos tributarios propios.

Al igual que en período anterior se observó un efecto sustitución entre la participación correspondiente a transferencias corrientes y coparticipación neta. Estos resultados guardan relación con la demora del Congreso

Nacional en dictar la nueva ley de coparticipación, frente a lo cual las provincias debieron negociar transferencias corrientes discrecionales para alcanzar el principio de suficiencia financiera a las que en general el gobierno nacional condicionó a un alineamiento con sus propias políticas (lo que se reflejó en el coeficiente positivo y significativo de la variable afinidad con el gobierno nacional). Ello alcanzó también a las transferencias de numerosos programas nacionales con carácter asistencialista, para cuyo acceso las provincias debían a su vez asumir compromisos presupuestarios. Sin embargo, al emplear las variables tasa de desempleo y coeficiente de Gini no se observó la existencia de un principio de equiparación horizontal en la participación en la distribución de las transferencias corrientes.

V. Conclusiones

Con el objetivo de analizar las variables que explican el desempeño y crecimiento absoluto y relativo de las transferencias corrientes discrecionales a las provincias argentinas, se revisa en el trabajo el marco conceptual que explica su operatoria e impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales (y emergencia del efecto *fly paper*) que producen las asignaciones condicionadas simples y las que requieren contrapartida de gasto provincial (*matching grant*).

Durante el período 1993-2009, la participación relativa de las transferencias corrientes discrecionales en el total de recursos provinciales argentinos aumentó sostenidamente, mientras que disminuyó la participación de los ingresos propios indicando una pérdida de interés provincial en explotar sus propias fuentes tributarias y, en consecuencia, una disminución del grado general de responsabilidad (accountability) del nivel subnacional. Este rasgo se acentuó en el subperíodo 2003-2009 en el que tanto las presidencias de Néstor Kirchner como la de Cristina Fernández parecieron preferir este mecanismo de relación fiscal interjurisdiccional con las provincias, frente a la inacción legislativa por dictar el nuevo Régimen de Coparticipación como se estableció en la reforma constitucional de 1994. Contrariamente al caso argentino, los estados brasileños incrementaron en el período la participación porcentual de los ingresos propios y se evidenció una notoria caída de la importancia relativa de las transferencias voluntarias desde la Unión; valga sin embargo destacar que, a diferencia del caso argentino, el tributo más importante (impuesto a la circulación de mercaderías y servicios) es precisamente un

impuesto al valor agregado subnacional de cuya recaudación se encargan los estados brasileños.

Asimismo, se señala que la distribución de transferencias corrientes responde a un mecanismo de distribución que implica el compromiso político de las provincias con el gobierno nacional y la ausencia de un rasgo de equidad horizontal en su asignación en lo referente a pobreza y desigualdad.

Es de destacar que durante los períodos 1993-2002 y 2003-2009, los ingresos impositivos provenientes del régimen de coparticipación federal, actuaron como fondos sustitutos a las Transferencias Corrientes discrecionales a fin de mantener la suficiencia financiera, lo que tuvo como contrapartida un notorio acercamiento de los gobiernos subnacionales con el gobierno central, producto de los numerosos acuerdos y pactos fiscales sancionados durante la década del noventa y el avance de gobierno nacional sobre la distribución primaria de recursos por coparticipación.

Asimismo, las provincias observaron un incremento en la presión tributaria durante el período 2003-2009; sin embargo, la variable desvío de la presión tributaria provincial respecto al promedio del total de jurisdicciones, resalta que el acceso a las transferencias corrientes bajo la modalidad *Matching Grant* fue un rasgo característico del período. Lo cual indica que los gobiernos provinciales -comprometidos con elevadas partidas para estos ítems- tendieron a buscar la suficiencia financiera mediante mayores transferencias corrientes nacionales, condicionadas a la alineación política con el gobierno nacional, aun cuando ello implicara fortalecer la relación de agencia entre el nivel central y los gobiernos provinciales.

Referencias

- ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA (ASAP) (2010): “Transferencias a provincias y municipios incluidas en el presupuesto de la Administración Nacional 2010 Inicial”.
- AMARAL FILHO J. (2008): “*Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil*”. 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- AMORIM NETO O. y A. GOMES SIMONASSI (2008): “The Political Economy of Intergovernmental Fiscal Transfers in Brazil (1985-2004)”. 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- BAUM C. SCHAFFER M. y STILLMAN S. (2007): “*Enhanced routines for instrumental variables/GMM estimation and testing*”. Boston College Economics Working Paper N° 667.
- BROWN C.V. and P. M. JACKSON (1983), “*Public Sector Economics*”, Martin Robertson, Oxford, U.K.
- COX G. W. and M. D. McCUBBINS (1986), “*Electoral Politics as a Redistributive Game*”, The Journal of Politics, 48, págs. 370-389, Cambridge University Press.
- DA COSTA NUNES R. y S. PERES PERES NUNES (2000): “*Revenue Sharing: A problem of Federalism in Brazil*”. Brazilian Journal of Political Economy, Vol. 20, N° 4 (80), October-December/2000.
- DIXIT A. and J. LONDREGAN (1998), “*A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy*”, Journal of Political Economy, 51, págs. 195-209.
- GUJARATI D. N. (2004), “*Econometría*”, Mc Graw Hill, México.
- LINDBECK A. and J. WEIBULL (1993), “*Ideology, tactics and redistributive politics*”, Quarterly Journal of Economics, 124, págs. 497-529.
- MINISTERIO DE HACIENDA SECRETARÍA DE LA RENTA FEDERAL COORDINACIÓN-GENERAL DE POLÍTICA TRIBUTARIA (2002): “Sistema y Administración Tributaria en Brasil Una Visión General”.
- PORTO A. (2002), “*Microeconomía y Federalismo Fiscal*”, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- REZK E., LAFIT G. y V. RICCA (2010), “Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales” (en *Coparticipación Argentina y Financiación*

Autonómica Española: Un Estudio de Federalismo Fiscal Comparado, Rezk, Pedraja, Suárez Pandiello Editores), en prensa.

STEVENS J. B. (1993), *The Economics of Collective Choice*, Westview Press Inc., USA.

ANEXO I

En el Cuadro 1 se describen las variables empleadas para estimar los modelos (2), (2.1), (3) y (3.1).

Cuadro I. Listado de variables empleados en la estimación del modelo

Lista Variables	
Trans_Cor	Transferencias corrientes
ION	Ingresos de Origen Nacional
IOP	Ingresos de Origen Provincial
Inv_PBG	Inversa del PBG
EP	Empleados Públicos
Res_Fin	Resultado Financiero (Ingresos-Gastos)
al_gob	Alineación del Gobernador con el Gobierno Nacional
gas_cor	Gasto Corriente
gas_cap	Gasto de Capital
Gto_SyA	Gasto en Salud y Asistencia Social
Gto_Edu	Gasto en Educación, Ciencia y Técnica
Gto_Tra	Gasto en Trabajo
Gto_VyU	Gasto en Vivienda y Urbanismo
Gto_SS	Gasto en Seguridad Social
LRes_Fin	Resultado Financiero Rezagado en un período
L2Res_Fin	Resultado Financiero Rezagado en dos período
Pob	Población

En el Cuadro 2 se enumeran las variables de estados representativas de las 24 provincias argentinas incorporadas en el análisis.

Cuadro II. Listado de variables de estado empleados en la estimación del modelo de Datos de Panel de Efectos Fijos

Lista de Provincias			
1	CABA	13	Mendoza
2	Buenos Aires	14	Misiones
3	Catamarca	15	Neuquén
4	Córdoba	16	Río Negro
5	Corrientes	17	Salta
6	Chaco	18	San Juan
7	Chubut	19	San Luis
8	Entre	20	Santa Cruz
9	Formosa	21	Santa Fe
10	Jujuy	22	Santiago del Estero
11	La Pampa	23	Tucumán
12	La Rioja	24	Tierra del Fuego

Se exponen a continuación los resultados del Test Robusto de Hausman, utilizado para establecer la conveniencia de emplear un modelo de efectos fijos frente a uno de efectos aleatorios suponiendo, como hipótesis nula, que la especificación responde a un modelo de efectos aleatorios. Se estimaron asimismo los Tests de Wooldridge y de Wald para establecer respectivamente la posible existencia de autocorrelación y de heterocedasticidad. También se aplicó sobre las especificaciones el Test de Breusch y Pagan, con el fin de determinar la existencia de correlación serial; no se encontró, sin embargo, evidencia para rechazar la hipótesis nula⁶⁴.

⁶⁴ La estimación del test de Breusch y Pagan para establecer presencia de correlación contemporánea no cumplió con el supuesto de que la matriz de residuos sea no singular.

Cuadro III. Argentina - Resultados de los Test para el período 1993-2002

Modelo	Test Robusto de Hausman	Test de Wooldridge	Test de Wald	Test de Endogeneidad
Especificación 1	6.59 (0.0001)	9.838 (0.0048)	5891.59 (0.000)	1.435 (0.2309)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaria de Programación Económica de Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Valores de los estadísticos y probabilidad entre paréntesis.

Cuadro IV. Argentina - Resultados de los Test para el período 2003-2009

Modelo	Test Robusto de Hausman	Test de Wooldridge	Test de Wald	Test de Endogeneidad
Especificación 2	7.67 (0.000)	76.782 (0.000)	7.4e+05 (0.000)	7.906 (0.0049)
Especificación 2 (')	9.70 (0.000)	73.708 (0.000)	8.8e+05 (0.000)	5.953 (0.0147)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaria de Programación Económica de Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Valores de los estadísticos y probabilidad entre paréntesis.

(') Especificación (2) excluyendo la variable Tasa de Desempleo.

Cuadro V. Argentina- Resultados de los Test modelos variables instrumentales para el período 2003-2009

Modelo	Test de Identificación (Kleibergen-Paap) Estadístico LM	Test de Identificación Débil (Kleibergen-Paap) Estadístico F	Test de Significatividad conjunta	
			Estadístico Chi-sq	
			Anderson-Rubin	Stock-Wright
Especificación 2	2.44 (0.2953)	1.477 (*)	14.68 (0.0007)	7.84 (0.0199)
Especificación 2 (')	3.84 (0.1467)	2.71 (*)	9.60 (0.0082)	5.27 (0.0718)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica de Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Valores de los estadísticos y probabilidad entre paréntesis.

(') Especificación (2) excluyendo la variable Tasa de Desempleo.

(*) Stock-Yogo Weak ID Test valores críticos: 10% maximal IV size 19.93

15% maximal IV size 11.59

20% maximal IV size 8.75

25% maximal IV size 7.25

ANEXO II

Cuadro I. Referencias siglas de Estados de Brasil

Estados de Brasil			
AC	Acre	PA	Pará
AL	Alagoas	PB	Paraíba
AM	Amazonas	PE	Pernambuco
AP	Amapá	PI	Piauí
BA	Bahia	PR	Paraná
CE	Ceará	RJ	Rio de Janeiro
DF	Distrito Federal	RN	Rio Grande do Norte
ES	Espírito Santo	RR	Roraima
GO	Goiás	RS	Rio Grande do Sul
MA	Maranhão	SC	Santa Catarina
MG	Minas Gerais	SE	Sergipe
MS	Mato Grosso do Sul	SP	São Paulo
MT	Mato Grosso	TO	Tocantins

6. El Rol del Congreso en la Política Fiscal: Política Distributiva

José J. Bercoff

Jorge P. Nougués

Universidad Nacional de Tucumán

1. Introducción

Desde los escritos de Locke y Montesquieu, es bien reconocido que la separación de poderes constituye uno de los principios básicos del sistema republicano de gobierno y es una herramienta clave para impedir el abuso de poder de los funcionarios a cargo del poder ejecutivo. De allí que una de las principales funciones del Poder Legislativo sea la de servir como mecanismo de frenos y contrapesos principalmente en lo referente a la política fiscal de un gobierno.

En referencia a esa función específica, existe dentro del área de economía política una vasta e interesante literatura, teórica y empírica, que estudia bajo qué condiciones el poder legislativo resulta un eficaz mecanismo de frenos y contrapesos del poder ejecutivo⁶⁵.

Sin embargo, el Congreso también cumple un rol muy importante en la determinación de lo que se conoce como Política Distributiva (*Distributive Politics*), entendida como aquellos programas, proyectos, subsidios, etc. que concentran sus beneficios siguiendo criterios geográficos⁶⁶ mientras que distribuyen los costos entre todos los contribuyentes.

⁶⁵ Ver, por ejemplo, Persson, Rolland y Tabellini (1997) y Saporiti y Streb (2003).

⁶⁶ Este tipo de políticas se contraponen a las que caben en la clasificación de bienes públicos, los cuales deben ser provistos a todos los ciudadanos o a ninguno, es decir que no existe la posibilidad de exclusión.

¿Cuáles son los determinantes de la asignación de este tipo de proyectos en un país determinado? ¿Por qué un dique se construye en una provincia y no en otra? ¿Qué variables subyacen en la toma de decisión respecto de la construcción de una autopista? ¿Cómo explicar la existencia de programas de incentivos fiscales sobre determinada región?

En las últimas décadas se han realizado aportes muy significativos en el área de *Distributive Politics*, los cuales se han enfocado principalmente en los determinantes de la toma de decisiones en el poder legislativo⁶⁷.

En general, estos modelos coinciden en partir del supuesto de que la función objetivo del legislador es maximizar los beneficios privados para el distrito al cual pertenecen⁶⁸. A partir de allí, el marco general de análisis consiste en plantear el proceso político como un juego donde cada uno de los miembros trata de obtener lo mejor para su distrito, para lo cual deben interactuar entre sí a fin de lograr la aprobación de la mayoría.

Los primeros modelos que intentaron representar la interacción legislativa, se enfocaron en la dimensión cuantitativa del problema. Puesto que la decisión final se resuelve por una votación, la cantidad importa para ganar y ello lleva a preguntarse cómo se conforma la *coalición ganadora*.

No obstante, estudios posteriores pusieron el énfasis en variables cualitativas, reconociendo el hecho que el proceso político que implica la aprobación de una ley no se reduce a una simple votación en el recinto. En la práctica legislativa, para que un proyecto llegue a ser votado por la cámara, debe pasar por un proceso que incluye la aprobación por varias comisiones, las cuales son integradas por una porción muy reducida de legisladores. Por lo tanto, no sólo es una cuestión de número sino también de la participación o la influencia que tenga un legislador determinado en las comisiones relevantes y en el funcionamiento de la Cámara. Es decir, que más allá de la cantidad, existe un componente de calidad de los representantes que influye en la aprobación de proyectos localizados geográficamente.

⁶⁷ Cabe destacar que el estudio de la *distributive politics* no se reduce al análisis de gobiernos con división de poderes, dado que aún en gobiernos autocráticos también se asignan recursos localizados geográficamente.

⁶⁸ La literatura los denomina *Reelection Oriented Legislators*, y este supuesto no implica desconocer la existencia de legisladores que persiguen otros objetivos tales como fama, prestigio, figuración, etc., o bien que lo consideran al cargo como un paso intermedio para otro objetivo final. La idea es que este tipo de legisladores no participa del juego legislativo que involucra la *Distributive Politics*.

A continuación se repasan los avances producidos en el área de *Distributive Politics* en las últimas décadas, presentando los resultados teóricos y empíricos más relevantes que han considerado tanto la dimensión cuantitativa como cualitativa del problema.

2. Coalición Mínima Ganadora

Durante la década de 1960 surge una corriente de pensamiento en el área de *Distributive Politics* que trata de explicar por qué algunas jurisdicciones reciben mayores beneficios y recursos que otras. En sendos trabajos seminales, Tullock y Buchanan (1962) y Riker (1962) derivan el resultado que se conoce como *Coalición Mínima Ganadora* (*Minimum Winning Coalition, MWC*).

Partiendo del supuesto de que cada legislador busca maximizar los beneficios netos para su distrito, nadie podría imponer individualmente un proyecto localizado geográficamente, pues sería rechazado por todos los miembros de las restantes jurisdicciones. De esta manera se ven obligados a negociar entre sí, buscando cada uno el apoyo de sus pares para su proyecto, para lo cual debe comprometer su voto para beneficiar a otros distritos.

La pregunta que surge entonces, es hasta qué punto conviene incorporar miembros a la coalición que se va conformando. Cuanto más numerosa sea la coalición, mayor cantidad de distritos percibirán beneficios netos positivos, lo que necesariamente será a expensas de algunos o todos los distritos que ya forman parte de la coalición. Por lo tanto, los legisladores tienen incentivos para excluir miembros –y sus proyectos–, al punto tal en que la coalición tenga el tamaño mínimo que asegure el triunfo.

En consecuencia, el resultado que cabe esperar, según los autores, es que el tamaño de la coalición ganadora sea el menor posible, esto es $(N+1)/2$, siendo N el número de miembros del Congreso. De esta manera, los integrantes de la *MWC* maximizan beneficios netos para sus respectivos distritos, y los excluidos nada pueden hacer para impedirlo.

Este resultado no sugiere cuál debería ser la composición de la *MWC*, sino que simplemente se limita a responder la pregunta sobre cuál es el tamaño que debería tener. Si su predicción es correcta, lo que debería verificarse es que todos los proyectos localizados geográficamente se asignan íntegramente a los distritos a los que pertenecen los miembros de la *MWC*, en tanto que al resto de los distritos –al cual pertenecen los miembros excluidos– no se asigna ningún proyecto.

En este escenario, como consecuencia lógica de la idea de *MWC*, debería observarse en el Congreso que la mitad más uno de legisladores serán percibidos como *exitosos* ante su electorado, y por otro lado la mitad menos uno como *fracasados*, ya que sus votantes deben pagar los costos de los proyectos aprobados sin percibir sus beneficios.

3. Universalismo

El resultado de *MWC* fue refutado, entre otros, por Weingast (1979), quien plantea un modelo teórico donde postula que en realidad los miembros de una Legislatura buscan la unanimidad, evitando excluir a las minorías de los beneficios de las políticas distributivas. Es decir que en lo que respecta a políticas localizadas geográficamente, el resultado que cabe esperar es que todos los legisladores logren aprobar al menos un proyecto para su propio distrito, resultado que el autor denomina *Universalismo*.

El modelo supone que cada representante busca su reelección, y que los votantes de un distrito votan en función de la cantidad de recursos federales que percibe su distrito.

En consecuencia, la probabilidad de ser reelecto de un legislador dependerá de los proyectos localizados geográficamente que haya conseguido aprobar durante su mandato.

Si bien hay una conexión entre la función objetivo del distrito y la del legislador, dado que mayores beneficios netos implican una mayor probabilidad de reelección, la innovación fundamental respecto al modelo de *MWC* consiste en diferenciar los intereses del distrito de los intereses del legislador. Mientras al primero le interesa maximizar sus beneficios netos, sin importar si esto ocurre a expensas del resto de los distritos, el segundo pretende mantener la posición de prestigio y poder dentro de la Cámara.

A partir de estos supuestos, la interacción de los legisladores va delineando un conjunto de normas y procedimientos escritos y no escritos bajo los cuales se desarrolla el proceso de toma de decisiones. Es de esperar entonces que el arreglo institucional resultante sea aquél que maximice la probabilidad de reelección de esos mismos legisladores.

Weingast considera dos posibles arreglos institucionales: uno que lleva al resultado de *MWC*, donde no todos los legisladores cooperan entre sí, y otro que exige la cooperación entre todos los miembros y lleva al resultado del *Universalismo*.

La pregunta es entonces si el juego de la *MWC* es el arreglo institucional o la norma óptima para los legisladores. En otras palabras, ¿conviene a los legisladores embarcarse en la búsqueda del objetivo de integrar la *MWC*, con el riesgo de quedar afuera, o bien estarían mejor si pudieran interactuar bajo la regla del *Universalismo*, o sea con un conjunto de normas escritas y no escritas bajo las cuales todos los miembros pudieran obtener al menos un proyecto?.

El autor prueba teóricamente que bajo el *Universalismo* los representantes tienen una mayor probabilidad de reelección que bajo el esquema de *MWC*. Dicho de otro modo, si los representantes juegan al *Juego del Universalismo*, permitiendo que todos aprueben su proyecto y nadie queda afuera, el beneficio esperado para el distrito será mayor que si se embarcan en el *Juego de la MWC*.

Para llegar a este resultado, plantea un modelo que parte de suponer una legislatura con N miembros. Cada legislador i presenta un proyecto que reporta beneficios iguales a b , localizados geográficamente en su distrito, y genera costos iguales a c , que son soportados por todos los distritos por igual.

Los legisladores deben elegir estratégicamente, si optan por el arreglo institucional que lleva al *Universalismo* o bien el que resulta en la *MWC*. En el primer caso, dado que se aprueban los N proyectos, cada distrito soporta $1/N$ de cada uno de los N proyectos, y el costo para cada distrito es igual a c . En consecuencia, el beneficio esperado para el distrito será igual a:

$$B_U = b - c \quad (3.1)$$

En contraposición, bajo *MWC* se aprobarán $(N+1)/2$ proyectos, y cada distrito soportará $1/N$ de dicho costo. El beneficio para cada distrito dependerá de si su representante forma parte de la coalición ganadora o no.

El beneficio para los que forman parte de la coalición ganadora será:

$$B_G = b - \frac{(N+1)c}{2N} \quad (3.2)$$

Y para los que no forman parte, el beneficio será:

$$B_p = -\frac{(N+1)c}{2N} \quad (3.3)$$

A priori, ningún legislador puede asegurarse que va a ser miembro de la *MWC*. Por lo tanto, la formación de cualquier coalición es igualmente probable, siendo la probabilidad de que un representante forme parte de ella igual a:

$$P_G = \frac{(N+1)}{2N} \quad (3.4)$$

Entonces, el beneficio esperado para cada representante en el Juego de *MWC* será igual a la suma de los beneficios en cada uno de los eventos posibles, ponderados por la probabilidad de ocurrencia de cada uno de ellos:

$$B_{MWC} = \frac{(N+1)}{2N}(b-c) \quad (3.5)$$

Tomando la diferencia entre beneficio esperado bajo *Universalismo* y bajo *MWC* obtenemos:

$$B_U - B_{MWC} = (b-c) - \frac{(N+1)}{2N}(b-c) = \left(1 - \frac{(N+1)}{2N}\right)(b-c) = \frac{(N-1)}{2N}(b-c) > 0 \quad (3.6)$$

Con lo cual se demuestra que bajo el *Universalismo* el beneficio esperado siempre es mayor que bajo *MWC* siendo, ex - ante, la mejor estrategia para los legisladores⁶⁹. Sin embargo, para lograr este resultado, es una condición necesaria que ningún legislador intente desviarse de la estrategia de cooperación buscando formar una *MWC* con otros miembros del Congreso.

¿Por qué un grupo de legisladores tendría incentivos para desviarse del *Universalismo*, si es la estrategia que lleva el mejor resultado para todos? Simplemente porque pueden creer que otro grupo de legisladores también pueden intentar desviarse. Es decir, si un legislador no está seguro de lo que harán los otros legisladores, puede verse inducido a intentar formar una *MWC*, dado que el *Universalismo* no está garantizado como resultado.

De esta manera, las creencias de cada legislador respecto de la estrategia que seguirá el resto de la Cámara juega un rol clave en el resultado final. En particular, para lograr el *Universalismo*, todos deben creer que ése va a ser el resultado.

⁶⁹ En un trabajo posterior, Weingast, Shepsle y Jonson (1981) se ocupan de las consecuencias del *Universalismo* sobre las finanzas públicas. En particular, postulan que una legislatura produce un sesgo a favor de proyectos más grandes respecto a lo eficiente desde el punto de vista económico.

El problema que surge entonces, es cómo la Cámara logra alinear las creencias de los legisladores en el sentido de que el *Universalismo* es el resultado que va a prevalecer y que una *MWC* no tendrá posibilidad de conformarse.

La respuesta a este problema requiere establecer un sistema de reglas y procedimientos, escritos y no escritos, que castiguen al legislador o grupo de legisladores que intente salir de este esquema, independientemente del partido al que pertenezcan. Según Weingast (1979), al menos en el Congreso de EE.UU., estas normas se cumplen y aseguran el resultado del *Universalismo*.

El *Universalismo* implica que todos los distritos obtienen una parte de los proyectos localizados geográficamente, porque el Congreso ha desarrollado mecanismos que impiden que algunos legisladores puedan formar una *MWC* que deje a algunos distritos sin recibir nada. No obstante, la pregunta que surge en este contexto, es cuáles son los determinantes de la distribución de recursos, es decir por qué algunos distritos reciben más que otros. ¿La asignación se establece sólo en base a criterios estrictamente económicos, o algunos legisladores “pesan” más que otros en la toma de decisiones?

4. Sobre - Representación

Si bien la idea del *Universalismo* resuelve el problema de exclusión de un grupo de legisladores en el reparto de recursos, no determina la forma en que dichos recursos son distribuidos entre cada miembro del cuerpo colegiado.

En este sentido la literatura en Economía Política identifica a la *Sobre-representación* de un distrito en el Congreso como característica clave para explicar la distribución de fondos federales entre jurisdicciones subnacionales transformándose en referencia ineludible en estudios teóricos y empíricos. El argumento general es simple: dado que cada distrito subnacional tiene el mismo número de senadores, cada voto del senador tiene el mismo valor para cualquier coalición mientras que una jurisdicción pequeña requiere, en términos absolutos, menos fondos para llevar adelante proyectos que cubran el mismo porcentaje de su población que los distritos grandes. En otras palabras, para un líder de una coalición resulta más conveniente sumar una jurisdicción chica como beneficiaria de un programa específico que un estado grande. Este efecto de *Sobre-*

representación también puede caracterizar, si bien en menor medida, a la Cámara Baja debido a que en muchos países se asigna a los distritos un número mínimo de diputados independientemente de su población.

La literatura reconoce la importancia de la *Sobre-representación* en la distribución de fondos federales desde finales de la década del 70. De hecho, el trabajo seminal de Bennett y Mayberry (1979) es uno de los primeros estudios en considerar esta variable como determinante en la distribución de recursos provenientes del gobierno federal. Estos autores, utilizando un modelo teórico y empírico analizan el poder desigual de cada representante electo en EE.UU. y la representación desproporcionada de cada estado de la unión. El trabajo muestra que el patrón de distribución de subsidios e impuestos federales observada entre jurisdicciones no solo depende de los clásicos motivos redistributivos. Por el contrario el modelo planteado indica que los políticos están interesados en razones redistributivas sólo en la medida en que colabore en maximizar sus intereses individuales. Al suponer el modelo que todos los políticos poseen igual capacidad, habilidad e influencia colige que cada uno de ellos debe obtener igual cantidad de recursos para sus respectivos distritos. Sin embargo concluyen que, dado que los electorados de cada legislador son de diferentes tamaños, se puede inferir que aquellos estados que posean una representación desproporcionadamente mayor per cápita recibirán más fondos federales y pagarán menos impuestos per cápita que los estados sub-representados. Bennett y Mayberry argumentan además que el poder en la Cámara Baja está más disperso entre sus miembros que en el caso del Senado, observándose un efecto de *Sobre-representación* mayor que en la Cámara de los Representantes.

Por su parte los estudios empíricos de la asignación de recursos entre distritos muestra clara evidencia acerca de la importancia de la *Sobre-representación* en la distribución de fondos federales. Atlas, Guilligan, Hendershot y Zupan (1995) basan su estudio en el rol desproporcionado de algunos estados en el Congreso de EE.UU. en referencia a la representación per cápita de los mismos. Los autores estudian el gasto per cápita neto en los 48 estados continentales entre 1972 y 1990 y encuentran que la variable *Sobre-representación*, especialmente en el Senado, explica por qué los distritos pequeños reciben mayores montos provenientes de los recursos federales comparados con las jurisdicciones más grandes. Los resultados alcanzados por estos autores son corroborados por Hoover y Pecorino

(2005) quienes utilizan un panel con datos más recientes y desagregados modificando solo algunas de las variables de control político.

En el mismo sentido, Lee (1998) aporta evidencia sobre la Cámara Alta del Congreso, encontrando que los recursos federales favorecen en términos relativos a los estados menos populosos. Su argumento es que la *Sobre-representación* tiene implicancias significativas en la distribución de fondos federales no sólo porque los senadores tienen incentivos a favorecer a su electorado sino además porque los estados sobre-representados son más numerosos que los sub-representados.

En un trabajo más reciente, Knight (2004) deriva formalmente la relación existente entre *Sobre-representación* y gasto federal per cápita partiendo de un modelo teórico modificado de negociación legislativa en el cual incluye una proxy del tamaño de cada delegación. El modelo predice una ventaja negociadora para las jurisdicciones pequeñas, definidas como una relación positiva entre los delegados per cápita y los gastos federales per cápita.

Por su parte, Kalandrakis (2004) modela la interacción entre distritos grandes y pequeños en un Congreso bicameral que decide cómo un monto fijo es distribuido entre distritos, utilizando un juego de negociación. El autor considera el componente de *Sobre-representación* y encuentra que un aumento en la representación de las jurisdicciones pequeñas puede reducir su utilidad esperada.

Además del caso de EE.UU., existe evidencia del impacto de la *Sobre-representación* en las transferencias entre estados subnacionales en Argentina. Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) encuentran que la variable *Sobre-representación* juega un rol clave cuando se discuten los determinantes de las transferencias intergubernamentales originadas en la Coparticipación Federal de Impuestos.

Por su parte, Porto y Sanguinetti (2001) también exploran los determinantes de la asignación de recursos federales entre las distintas provincias argentinas. Las conclusiones del trabajo sugieren que el patrón redistributivo en Argentina no se explica exclusivamente por aspectos económicos sino que ciertas variables políticas juegan un papel fundamental, tal cual sucede en el caso de EE.UU. Concretamente, los autores encuentran que las provincias sobre-representadas, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, reciben en promedio mayores recursos que aquéllas sub-representadas.

5. Calidad Legislativa

El argumento de la *Sobre-representación*, al poner énfasis en el número de legisladores per cápita, deja de lado la consideración de la calidad, entendida como la capacidad de un legislador de obtener beneficios para su propio distrito. En áreas de la economía tales como organización industrial y economía laboral, se encuentran diversos modelos donde se considera la calidad de los recursos humanos como una variable relevante. En el caso de *Distributive Politics*, se puede pensar que un legislador de alta calidad puede lograr mayores recursos federales para su distrito que un legislador de menor calidad.

Si bien la hipótesis principal del mencionado trabajo de Bennett y Mayberry (1979) es la evaluación del componente cantidad, tal cual se comenta en la sección anterior, ya estos autores se refieren a la importancia de considerar aspectos de la calidad legislativa de las jurisdicciones subnacionales para evaluar cómo se asignan los recursos del Estado Federal. Las características señaladas a tener en cuenta, para diferenciar las calidades de los representantes de los distritos, son la pertenencia a las comisiones legislativas, la responsabilidad de los cargos ejecutivos del Congreso y la antigüedad en la banca legislativa (*seniority*). Sin embargo, el modelo empírico utilizado solo incluye a la última de las variables mencionadas. Los resultados obtenidos muestran que, tanto en el Senado como en la Cámara Baja, la antigüedad en el cargo es importante para explicar la habilidad de los políticos para obtener ventajas del gobierno federal para sus respectivos electorados.

Levitt y Poterba (1994) también utilizan la variable *seniority* de los diputados para explicar la distribución de fondos federales entre los estados de EE.UU.. Estos autores argumentan que una extensa carrera en el Congreso es una señal de experiencia y de habilidades para realizar lobby para obtener más recursos para su jurisdicción.

Más recientemente, en un trabajo empírico, Bercoff y Meloni (2009) incluyen la variable *seniority* para explicar cómo los recursos federales se asignan entre las provincias argentinas. Si bien encuentran que la distribución de los Gastos de Capital está mayormente dominada por la acción del Ejecutivo y los gobernadores, la variable *seniority* juega un rol importante.

En referencia a la dimensión cualitativa de los legisladores, existe cierta literatura que enfatiza la importancia de la posición de los miembros del

congreso en la estructura de comisiones. Esto es así dado que todos los proyectos deben ser primero tratados en las comisiones parlamentarias pertinentes antes de ser puestos en consideración del cuerpo legislativo para su eventual aprobación. Por lo tanto, la comisión tiene el poder de agenda en todos los proyectos de su incumbencia. Sin la aprobación de la mayoría de los miembros, un proyecto raramente será discutido en una sesión de la Cámara. Por lo tanto, el poder de veto implícito de la comisión implica que sólo será posible aprobar los proyectos que benefician a la mayoría de los miembros del mismo⁷⁰.

Respecto a los proyectos localizados geográficamente, hay algunas comisiones que tienen injerencia directa en su tratamiento y otras que por su importancia pueden tener una influencia a través del intercambio de leyes (*log-rolling*). Por lo tanto, se espera que los representantes que integran estas comisiones concentren mayor poder relativo en este tipo de proyectos. Con respecto a estas comisiones, algunos autores han puntualizado que sus miembros siguen el criterio del *Universalismo*⁷¹. En otras palabras, cada miembro, independientemente de su afiliación política tiene el derecho de participar en los beneficios decidiendo cómo distribuir los proyectos en discusión.

Existen varios estudios que intentan verificar la hipótesis de las comisiones como determinantes en la distribución de recursos provenientes del gobierno federal, a fin de identificar cuáles son las que juegan un rol clave en la aprobación de proyectos localizados geográficamente. Mayhew (1974) es uno de los primeros estudios en este sentido mencionando a las siguientes: Obras Públicas, Interior, Presupuesto y Hacienda, Poderes y Peticiones, Finanzas y Bancos y Moneda⁷².

Por su parte, Holcombe y Zardkoohi (1981) estudian los componentes políticos que pueden ser determinantes para explicar cómo ciertos distritos obtienen fondos nacionales. Los autores plantean un modelo econométrico que tiene en cuenta, además de la variable *seniority*, otra que refleja la participación de los legisladores en dos comisiones que definen como claves⁷³ en la asignación de fondos de origen federal. En ambos casos encuentran la influencia positiva de estas variables.

⁷⁰ Cfr. Weingast y Marshall (1988).

⁷¹ Cfr. Mayhew (1974) y Weingast (1979).

⁷² *Public Works, Interior, Appropriations, Ways and Means, Finance y Banks and Currency.*

⁷³ Se considera la Comisión de Finanzas (Finance) del Senado y la comisión de Peticiones y Reglamento (Ways and Means) en el caso de la Cámara de Diputados.

También Hamm (1986) reconoce la importancia de las comisiones para imponer la agenda y alterar o incluso rechazar un proyecto de ley. El autor estudia el caso del estado de Colorado y considera tres por cada cámara⁷⁴, encontrando relevante la posición de presidente de las comisiones evaluadas.

A su vez, Roberts (1990) postula una relación positiva entre el *seniority* de un representante dentro de una comisión y los beneficios que recibe el distrito de ese representante a partir de los proyectos que son aprobados por dicha comisión.

Otros autores fueron más allá de intentar sistematizar las explicaciones de calidad mediante indicadores referidos a *seniority* y comisiones, y consideraron otros aspectos determinantes del proceso legislativo, tales como Liderazgo y Experiencia Ejecutiva.

Es el caso de Clucas (2001), que señala que las posiciones de liderazgo legislativo son creadas para resolver un problema de acción colectiva que enfrentan los legisladores. Si un representante actúa en solitario, éste debe incurrir un alto costo para producir beneficios colectivos (por ejemplo infraestructura para el distrito que representa). El resultado bajo este escenario es la sub-producción de beneficios colectivos. A los efectos de resolver, al menos parcialmente, este problema, los legisladores delegan parte de su poder en líderes partidarios en las Cámaras a quienes les otorgan recursos y responsabilidades. Por otro lado, la concentración de este poder delegado en manos de un líder es un objetivo perseguido por diputados y senadores quienes tenderán a usar dicho poder en beneficio de sus distritos para así poder maximizar sus probabilidades de reelección.

La experiencia en cargos ejecutivos también provee de capacidades y habilidades que pueden ser utilizadas en el Poder Legislativo. En efecto, Presidentes y Gobernadores se enfrentan a diario con la resolución de conflictos con una gran variedad de actores políticos, sociales y económicos como ser líderes sindicales, hombres de negocios y legisladores. Por lo tanto, se puede conjeturar que líderes que han pasado por responsabilidades ejecutivas incrementan sus capacidades negociadoras en el ámbito del Poder Legislativo. Más aún, también es probable que estos legisladores

⁷⁴ De la Cámara de Representantes, toma: Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales (*Agriculture, Livestock and Natural Resources*); Educación (Education) y Transporte y Energía (*Transportation and Energy*). En tanto que en el Senado toma: Agricultura, Recursos Naturales y Energía (*Agriculture, Natural Resources and Energy*), Educación (Education) y Transporte (*Transportation*).

posean un mayor conocimiento y entendimiento de los problemas que enfrentan, lo que implica una mayor calidad, entendida como la capacidad para lograr mayores beneficios para sus propias jurisdicciones⁷⁵.

6. La Interacción Legislativa como Torneo

Como se puede apreciar, por un lado la literatura destaca la influencia del componente cantidad en la toma de decisiones legislativas, a través de lo que se conoce como *Sobre-representación* y por otro lado, se encuentran abundantes antecedentes de la incidencia de distintos componentes de calidad legislativa, tales como *seniority*, participación en *comisiones* y posiciones de *liderazgo*. Sin embargo, es más difícil encontrar antecedentes que incorporen simultáneamente componentes de calidad y cantidad.

Bercoff, Meloni y Nougués (2012) proponen un aporte en este sentido, planteando un modelo teórico donde diseñan la toma de decisiones legislativa como un torneo en el cual el resultado depende tanto de variables cuantitativas como cualitativas.

6.1. Modelo de Interacción Legislativa

Los autores parten de la hipótesis del *Universalismo*, pero consideran que el sistema de reglas y procedimientos escritos y no escritos es utilizado más eficientemente por algunos legisladores (los de mayor calidad) quienes consiguen mayor provecho del sistema, obteniendo mayores recursos para sus respectivos distritos. Dado que no todos reciben lo mismo, la pregunta es cómo se resuelve en el proceso legislativo la distribución marginal de recursos federales, es decir, por qué algunos distritos perciben más que otros.

El planteo general es que el proceso legislativo puede modelarse como un torneo, donde los legisladores compiten por los recursos federales, pero dando por supuesto que existe un “monto básico” para cada distrito. Es decir que el “pozo” en juego está dado por los recursos disponibles, luego de descontar la asignación básica que predice el *Universalismo*.

En este torneo, hay tres componentes primordiales que determinan el éxito del legislador para llevar recursos a sus jurisdicciones y así incrementar las probabilidades de ser favorecido por el voto en la siguiente elección. Estos componentes son calidad, suerte y esfuerzo.

⁷⁵ Bercoff, Meloni y Nougués (2009) plantean un índice de calidad legislativa que incluye cuatro variables, siendo una de ellas la experiencia en cargos ejecutivos.

El modelo considera una federación con dos distritos X e Y con poblaciones de tamaño K y M donde cada jurisdicción posee un representante ante el Congreso (i y j respectivamente). Cada representante deriva utilidad de su *ego rents*⁷⁶, que es igual a E si se mantiene en el poder y es igual a 0 si no es reelecto. La probabilidad de reelección es p , por lo que para el legislador i , el valor de la reelección V_i es:

$$V_i = p_i E_i \quad (6.1)$$

La reelección depende del monto de los beneficios federales B que el legislador obtiene para su jurisdicción⁷⁷. Nótese que estos beneficios están limitados y por lo tanto están sujetos a disputa. Estos beneficios se distribuyen de acuerdo a un esquema de coparticipación U relacionado con la idea de universalismo propuesta por Weingast (1979) y otra porción F sujeta a una disputa basada en un juego de suma cero entre coaliciones. Por lo tanto:

$$B = U + F \quad (6.2)$$

Los legisladores compiten entre sí para obtener F para su jurisdicción⁷⁸ a través de varias herramientas como ser el poder de imponer la agenda. El ganador se lleva todo los beneficios en disputa F para su distrito y en consecuencia es reelegido. El perdedor no obtiene nada y por lo tanto no logra mantener su banca en el Congreso⁷⁹.

La distribución de F depende de la combinación de la calidad del legislador q , del esfuerzo e y de la suerte, ε . Se supone que la calidad puede tomar solo dos valores, \bar{q} y \underline{q} , denotando una calidad alta o baja respectivamente. Además se supone que la decisión de ambos jugadores se toma en forma simultánea y que existe *common knowledge*.

⁷⁶ Siguiendo a Besley (2006), las *ego rents* son “los efectos intoxicadores del poder o algún sentido del orgullo por haber sido elegido en una elección por conciudadanos. Otra fuente de beneficios de mantenerse en el cargo puede provenir de ganancias materiales. Estas pueden ser porque la política provee de una oportunidad de premiar *cronies* o una oportunidad por corrupción. Puede también deberse a que los salarios y beneficios de los políticos son atractivos”.

⁷⁷ Se supone que en ambos distritos los votantes eligen su representante al Congreso por simple mayoría, optando por aquél que maximiza su utilidad esperada. El legislador en ejercicio compete en contra de un oponente escogido aleatoriamente con calidad media q_a .

⁷⁸ El modelo supone que los proyectos localizados geográficamente benefician por igual a todos los habitantes de un distrito. A su vez, los votantes coordinan en una regla de votación donde reeligen a su representante si obtiene un nivel de recursos per cápita $f^* > 0$.

⁷⁹ Como en Rosen (1981), el ganador se lleva todo.

Se denota f como el monto de los beneficios per cápita bajo disputa. Al suponer inicialmente que $K=M$, entonces el beneficio per cápita es $f = F/X = F/Y$. Por simplicidad se asume que f puede tomar sólo dos valores⁸⁰.

$$\begin{aligned} f_i &= f^* > 0, & \text{si} & \quad q_i + e_i + \varepsilon_i > q_j + e_j + \varepsilon_j \\ f_i &= 0, & \text{en cualquier otro caso} & \end{aligned} \quad (6.3)$$

El torneo determina en consecuencia, que f será distribuido al distrito X si las características del legislador i superan a las del legislador j .

Alternativamente, para el legislador j :

$$\begin{aligned} f_j &= f^* > 0, & \text{si} & \quad q_i + e_i + \varepsilon_i > q_j + e_j + \varepsilon_j \\ f_j &= 0, & \text{en cualquier otro caso} & \end{aligned} \quad (6.4)$$

Por su parte, para ganar la competencia cada legislador debe incurrir en un costo C que depende de la calidad del capital humano y el esfuerzo⁸¹:

$$C = C(q, e) \quad (6.5)$$

Suponiendo que las *ego-rents* de ambos representantes son iguales, esto es $E_i = E_j$, los pagos por la Victoria serán $E_i(q) = E$ y $E_j(q) = E$. A su vez, los pagos por la derrota serán cero para ambos jugadores.

En consecuencia, existirá un e^* que satisfaga que para todo

$$e > e^* \implies E > C(\bar{q}) \text{ y } E < C(\underline{q})$$

Por lo tanto, existe un equilibrio separador en el cual el legislador de alta calidad puede escoger cualquier e que satisfaga $e > e^*$, para obtener f^* y consecuentemente lograr su reelección. La respuesta óptima del legislador de baja calidad será $e=0$.

Esta condición implica un límite superior endógeno al esfuerzo promedio del Congreso, y que la calidad juega un rol importante en la distribución de beneficios localizados geográficamente, cuando el torneo se desarrolla sólo entre dos representantes, uno por cada distrito.

⁸⁰ El torneo está inspirado en Lazear (1995).

⁸¹ El modelo supone que mayor calidad implica menor costo total a una tasa creciente, es decir $C'(q) < 0$ y $C''(q) > 0$. Adicionalmente, el costo aumenta con mayor esfuerzo a una tasa creciente, o sea $C'(e) > 0$ y $C''(e) > 0$.

Ahora bien, si cada distrito tiene más de un representante el componente cuantitativo incide en el resultado del torneo, y el efecto cualitativo puede verse revertido por la *sobre-representación*.

En particular, el modelo considera que el distrito X tiene k representantes y el distrito Y tiene m representantes con $k > 1$ y $m > 1$. En primer lugar, se plantea el caso donde $k = m$, esto es que el número de representantes en ambos distritos es proporcional a sus poblaciones. En consecuencia la solución del juego será:

$$\begin{aligned}
 f_X = f^* > 0, & \quad \text{sii} \quad \frac{\sum_{i=1}^k (q_{Xi} + e_{Xi} + \varepsilon_{Xi})}{K} > \frac{\sum_{j=1}^m (q_{Yj} + e_{Yj} + \varepsilon_{Yj})}{M} \\
 f_X = 0, & \quad \text{en cualquier otro caso}
 \end{aligned} \tag{6.6}$$

Por consiguiente, la jurisdicción X obtendrá los beneficios completos si el promedio ponderado de esfuerzo, calidad y suerte en la delegación X es mayor al promedio ponderado correspondiente a la delegación Y . Es decir, que si la calidad promedio de los legisladores del distrito X es mayor que la del distrito Y , aquél ganará el torneo y se llevará los recursos en disputa, siendo reelectos sus representantes.

Ahora si $K > M$ pero k se mantiene igual a m , entonces el distrito Y está *sobre-representado* y el distrito X *sub-representado*. En este caso, pueden darse dos equilibrios posibles, uno en donde prevalece el efecto calidad, y el otro donde ésta no alcanza para contrarrestar el efecto *Sobre-representación*.

Consecuentemente, la calidad importa, y por ello la definición estándar de *Sobre-representación* debe ser modificada por una medida más precisa, esto es, *Sobre-representación ajustada por calidad*.

6.2. Evidencia Empírica

En Bercoff, Meloni, Nougués y Pero (2013) se encuentra evidencia empírica respecto a la relación entre *Sobre-representación*, calidad legislativa y transferencias federales a los gobiernos subnacionales en el Congreso de la República Argentina en el período 1984-2004.

Concretamente, los autores toman como variable dependiente a *Transferencias per Cápita* y proponen dos variables independientes alternativas.

1. *Sobre-representación*, definida como el ratio entre cantidad de representantes y población de cada distrito:

$$OR_{jt} = \frac{R_{jt}}{P_{jt}}$$

Dónde:

OR_{jt} : *Sobre-representación* del distrito j en el período t.

R_{jt} : Número de representantes del distrito j en el período t

P_{jt} : Cantidad de habitantes del distrito j en el período t.

2. *Sobre-representación Ajustada por Calidad*, definida como el ratio entre la suma de los índices de calidad de los representantes de cada distrito y la población⁸².

$$QAO_{jt} = \frac{\sum_{i=1}^k Q_{it}}{P_{jt}}$$

Dónde:

QAO_{jt} : *Sobre-representación Ajustada por Calidad* del distrito j en el período t.

Q_{it} : Índice de calidad del representante i en el período t

P_{jt} : Cantidad de habitantes del distrito j en el período t.

En cada caso, se considera una variable para cada Cámara Legislativa, y adicionalmente se incluyen dos variables de control: *Producto Bruto Geográfico per Cápita* y *Densidad de Población*.

Las estimaciones fueron realizadas utilizando el método para datos en panel de Arellano-Bond, y los resultados más destacables se presentan en el siguiente cuadro:

⁸² El índice de calidad legislativa que resulta para cada legislador surge de aplicar la metodología planteada en Bercoff, Meloni y Nougues (2009).

Tabla 1. Estimaciones

Modelo	Transferencias per cápita	Densidad	PBG per cápita	Sobre-rep Diputados	Sobre-rep Senadores	QAO Diputados	QAO Senadores	Constante
1	0,4398*** (3,78)	-1,1633 (-1,38)	0,0012 (0,01)	0,2029*** (2,68)	0,0148 (0,60)			1,7709 (1,57)
2	0,4136*** (3,33)	-1,1842 (-1,19)	0,0604 (0,64)			0,0843 (*) (1,81)	0,0457*** (4,33)	1,8946* (1,69)

*** Significativo al 1%. ** Significativo al 5%. * Significativo al 10%. Valor de Z entre paréntesis, debajo del coeficiente

Se observan, en primer lugar, resultados muy disímiles entre las variables de Diputados y Senadores. En el primer caso, la variable *Sobre-representación* es significativa al 1%, pero al ajustar por calidad, el grado de significación cae al 10%. Por su parte, en el caso de la Cámara Alta, la *Sobre-representación* no es significativa, pero al ajustar por calidad resulta significativa al 1%.

Lo que revelan estos resultados es que la calidad legislativa es muy importante en la Cámara Alta, a tal punto, que la *Sobre-representación* por sí sola no tiene poder explicativo. En cambio, en la Cámara Baja, el impacto de la calidad se diluye, siendo más relevante el peso del efecto cuantitativo dado por la *Sobre-representación*.

De esta manera, se verifica que para el caso del Congreso Argentino en el período 1984-2004, se producen los dos equilibrios posibles que predice el modelo teórico presentado en el apartado anterior: en Diputados el efecto cantidad (*Sobre-representación*) prevalece en el torneo por sobre el efecto calidad, mientras que en Senadores se da el resultado inverso.

7. Consideraciones Finales

El estudio de los determinantes de la asignación de proyectos localizados geográficamente (*Distributive Politics*) toma como punto de partida a la regla del *Universalismo*, la cual implica que todos los representantes obtienen algún proyecto para sus respectivos distritos.

A partir de allí la pregunta relevante es qué determina que algunos distritos reciban más beneficios que otros.

Una línea de investigación en la literatura ofrece una respuesta en el concepto de *Sobre-representación*, es decir que los distritos con más representantes per cápita obtienen más fondos de origen federal, pues es más barato (en términos absolutos) conseguir su apoyo que el de los representantes de estados o provincias sub-representadas.

En otra línea de investigación, numerosos estudios hacen hincapié en determinantes cualitativos, tales como *seniority*, la participación en comisiones legislativas, o las posiciones de liderazgo en la cámara o en las propias comisiones.

Un posible enfoque teórico que permite incorporar a los componentes cualitativos y cuantitativos en un solo modelo consiste en plantear la interacción legislativa como un torneo, del cual surgen dos equilibrios posibles, donde en uno prevalece la cantidad y en el otro la calidad.

Consistentemente con este modelo, la evidencia empírica disponible para el caso argentino, presenta resultados que apoyan la hipótesis de que tanto calidad como cantidad son determinantes a la hora de explicar la distribución de recursos federales entre distritos subnacionales.

Referencias

- Atlas, Cary; Guilligan, Thomas; Hendershott, Robert y Zupan, Mark (1995). "Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses and Why." *American Economic Review*. 85(3): 624-629.
- Bennett, J. y Mayberry E. (1979). "Federal Tax Burdens and Grants Benefits to States: The impact of Imperfect Representation". *Public Choice* 34: 255-269.
- Bercoff, José y Meloni, Osvaldo (2009). "Federal Budget Allocation in an emergent Democracy. Evidence from Argentina." *Economics of Governance* 10 (1): 65-83.
- Bercoff, José; Meloni, Osvaldo; Nougués, Jorge (2009). "Looking Into The Congress: Does Quality Matter?". *Anales de la XLIV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza.
- Bercoff, José; Meloni, Osvaldo; Nougués, Jorge (2012). "A stylized model of overrepresentation and quality in the Congress". *Economics Letters* 115: 508-510.
- Bercoff, José; Meloni, Osvaldo; Nougués, Jorge y Pero, Pablo (2013). "Federal transfers and Legislative Quality: Evidence From Argentina", mimeo.
- Besley, Timothy (2006). "Principled agents?" London: Oxford University Press.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1962). "The Calculus of Consent". University of Michigan Press.

- Clucas, Richard A. (2001). "Principal-Agent Theory and The Power of The State House Speakers." *Legislative Studies Quarterly* 26 (2): 319-338.
- Hamm, Keith (1986). "The Role of Subgovernments in US State Policy Making: An Exploratory Analysis". *Legislative Studies Quarterly* 11(3): 321-351.
- Hoover, Gary y Pecorino, Paul (2005). "The Political Determinants of Federal Expenditure at the State Level," *Public Choice*, vol. 123(1): 95-113.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti, y Mariano Tommasi (2000). "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces." *Journal of Development Economics* 61(2): 305-333.
- Kalandrakis, Tasos (2004). "Bicameral Winning Coalitions and Equilibrium Federal Legislatures". *Legislative Studies Quarterly* 29 (1): 49-79.
- Knight, Brian (2004). "Legislative Representation, Bargaining power, and the Distribution of Federal Funds: evidence from the U.S. Senate." NBER Working Paper No. 10385.
- Lazear, Edward. (1995). "Personnel Economics." Massachusetts: MIT Press.
- Lee, Francis (1998). "Representation and Public Policy: the consequences of the apportionment for the geographic distribution of federal funds." *The Journal of Politics* 60(1): 34-62.
- Levitt, Steven y Poterba, James (1994). "Congressional Distributive Politics and state Economic Performance." NBER Working Paper No. 4721.
- Mayhew, David R. (1974). "Congress. The Electoral Connection." Yale University Press.
- Persson, Torsten; Roland, Gerard; Tabellini, Guido (1997). "Separation of Powers and Electoral Accountability", *Quarterly Journal of Economics* 112: 1163-1202.
- Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (2001). "Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina." *Economics and Politics* 13(3): 237-256.
- Riker, William (1962). "The Theory of Political Coalitions". New haven: Yale University Press.

- Roberts, Brian (1990). "A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and The Distribution of Federal Benefits". *American Journal of Political Science* 34 (1): 31-58.
- Rosen, Sherwin (1981). "The economics of Superstars." *American Economic Review* 71 (5): 845-858.
- Saporiti, Alejandro y Streb, Jorge (2008). "Separation of Powers and Political Budget Cycles", *Public Choice* 137 (1/2): 329-345.
- Weingast, Barry (1979). "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science* 23 (2): 245-262.
- Weingast, Barry y Marshall, William (1988). "The industrial Organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets." *Journal of Political Economy* 96 (February): 132 – 163.
- Weingast, Barry; Shepsle, Kenneth y Johnsen, Christopher (1981). "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* , Vol. 89.

Sobre los autores

José Bercoff

Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Tucumán, 1995) y M.A. (McGill University, 1998). Actualmente es profesor Asociado en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNT y profesor Adjunto en la facultad de Ciencias Exactas de la UNT dictando cursos de Teoría Monetaria, Organización Industrial e Historia del Pensamiento Económico. Su área de interés es la Economía Política haciendo hincapié en los Procesos Políticos, ya sea la búsqueda de rentas y los procesos decisorios legislativos como así también las Relaciones Intergubernamentales. Cuenta con publicaciones en revistas como *Economics of Governance* y *Economics Letters*

Ginette Lafit

Licenciada en Economía (U.N.Córdoba) Maestrando en Economía y Estadística, Universidad Carlos III, Madrid, España. Investigadora Junior en el Instituto de Economía y Finanzas (F.C.E.-U.N.C.) Integrante de equipos de investigación en el Área de la Economía del Sector Público (I.E.F.-F.C.E.-U.N.C.) Presentó trabajos en coautoría en congresos nacionales e internacionales. Premio Año 2009 de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

Daniel Lema

Doctor en Economía (UCEMA), tiene un Posgrado en Teoría Económica del Instituto Torcuato Di Tella y es Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Es investigador del Instituto de Economía y Sociología del INTA y Profesor en la UCEMA. Ha sido profesor invitado en las Universidades Católica Argentina, Austral, Nacional del Sur, Nacional de Mar del Plata y UBA en las áreas de economía agraria y agronegocios. Ha participado en proyectos de investigación de organismos nacionales e internacionales, tales como FONCYT, CIMMYT, FAO y la *European Commission*. Ha sido presidente de la Asociación Argentina de

Economía Agraria y autor de capítulos de libros y artículos en temas de economía agraria, microeconomía aplicada, organización empresarial y economía política.

Oswaldo Meloni

Licenciado en Economía (UNT), Master of Arts (UCLA) y Doctor en Economía (Universidad de San Andrés). Profesor Titular de Economía Industrial de la Universidad Nacional de Tucumán. Fue Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNT y Director de Programas de Investigación de la Fundación del Tucumán. Obtuvo el Premio Fulvio S. Pagani de la Fundación ARCOR en 1999. Sus áreas de especialización incluyen Economía Política, Economía de la Delincuencia e Historia Económica. Publicó artículos en *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, *Estudios de Economía*, *Económica*, *Economics of Governance*, *Economics & Politics* y *Economics Letters*.

Jorge Nougués

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Tucumán y Magister en Economía de la Universidad del CEMA. Desarrolla su actividad docente en la Universidad Nacional de Tucumán, dictando cursos de Economía Política, Teoría de los Juegos y Teoría Monetaria. Sus trabajos de investigación están centrados fundamentalmente en el área de economía política, con especial énfasis en modelos de procesos políticos, diseño institucional y rent-seeking. Cuenta con publicaciones en revistas internacionales.

Ernesto Rezk

M. Phil., University of York, Inglaterra. Licenciado en Ciencias Económicas (U.N.Córdoba) Profesor Titular Plenario de Microeconomía y Política Fiscal (F.C.E.-U.N.C.) Director del Instituto de Economía y Finanzas (F.C.E.-U.N.C.) Editor en Jefe de la Revista de Economía y Estadística (F.C.E.-U.N.C.) Presentó numerosos trabajos en congresos nacionales e internacionales en el área de Economía del Sector Público y Federalismo Fiscal. Contribuyó con secciones y capítulos en libros editados en el país y en el exterior y fue coeditor de dos libros sobre Federalismo Comparado en Argentina y España. Premio Fulvio Salvador Pagani 1995, Fundación ARCOR, “La Economía Política del Federalismo Fiscal en

Argentina". Presidente de la Asociación Argentina de Economía Política (2010-2012)

Vanina Ricca

Licenciada en Economía (U.N.Córdoba) Investigadora Junior en el Instituto de Economía y Finanzas (F.C.E.-U.N.C.) Integrante de equipos de investigación en el Área de la Economía del Sector Público (I.E.F.-F.C.E.-U.N.C.) Presentó trabajos en coautoría en congresos nacionales e internacionales

Cecilia Rumi

Cecilia Rumi es Profesora Adjunta de Finanzas Públicas I de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina. En su posición de docente investigadora en la UNLP ha concentrado su investigación en el campo de la economía política de las finanzas públicas. Entre 2007 y 2010 se desempeñó como Secretaria y Vocal del Consejo Directivo de la Asociación Argentina de Economía Política. Cecilia Rumi es Doctora en Economía de la UNLP.

Jorge Streb

Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires. Ph.D. in Economics, U.C. Berkeley. Director de Investigaciones y Profesor de Economía Política, Análisis Político II e Historia del Pensamiento Económico y Social, Universidad del Cema. Coeditor, *Journal of Applied Economics*. Sus intereses son la economía política y la teoría de la información. Publicó artículos académicos en *Economía - LACEA*, *Public Choice*, *Kyklos*, *Estudios de Economía*, *Economics & Politics*, *Journal of Public Economic Theory*, *Journal of International Economics*, *Journal of Development Economics* y *Desarrollo Económico*.

Mariano Tommasi

PhD en Economía, U. de Chicago (1991). Profesor plenario, Universidad de San Andrés. Especializado en Economía Política y Análisis Institucional. Ha publicado trabajos en diversas revistas académicas internacionales, incluyendo *American Economic Review*, *Journal of Monetary Economics*, *International Economic Review*, *Journal of Development Economics*, *Journal of Law, Economics and Organization*, *Journal of Public Economic*

Theory, American Political Science Review, American Journal of Political Science, and Journal of Institutional and Theoretical Economics. Fue presidente de la Asociación de Economistas de América Latina (LACEA) y Becario Guggenheim. Es investigador asociado en el Research Department del Banco Interamericano de Desarrollo. En 2011 fue nombrado Fellow de la Econometric Society.

