

Ciclos electorales en el presupuesto y discrecionalidad del ejecutivo

por Jorge M. Streb, Daniel Lema y Gustavo Torrens, UCEMA



Jorge M. Streb
Ph.D. in Economics
UC at Berkeley
Dir. Depto. de
Investigaciones

Las elecciones afectan de múltiples maneras a la economía. Una de las formas en que lo hacen es a través de los ciclos electorales en el presupuesto -- political budget cycles (PBC) en inglés --. La idea es que los políticos cambian los impuestos y los gastos públicos con el objetivo de mejorar sus chances electorales, hecho no muy sorprendente por sí mismo. Así, por ejemplo, es frecuente observar que se bajan los impuestos y se realizan obras visibles para el electorado justo antes de las elecciones. Pero lo realmente interesante es preguntarse por qué votantes racionales estarían dispuestos a votar a gobernantes oportunistas que distorsionan la política fiscal imponiéndoles costos futuros. Hasta el momento se han dado dos respuestas teóricas a este interrogante. En primer lugar, Rogoff argumentó que, bajo condiciones de información asimétrica (los votantes conocen de manera imperfecta la idoneidad del gobernante), los ciclos pueden interpretarse como una señal de la competencia del gobernante. Demostró que en equilibrio sólo los gobiernos competentes hacen ciclos con el fin de señalar su idoneidad, mientras que los incompetentes no generan distorsiones. Simultáneamente un gobernante competente aumenta sus probabilidades de reelección haciendo PBC. En segundo lugar, Lohmann modeló ciclos electorales en la política monetaria, aunque una lógica similar puede trasladarse a la arena de la política fiscal. Su enfoque no se apoyó en el problema de señales, sino que interpretó los ciclos en términos de un problema de credibilidad a la Kydland y Prescott. Bajo condiciones de información asimétrica, el gobernante no puede com-

prometerse a no realizar políticas expansivas antes de las elecciones. En equilibrio, todos los tipos de gobernantes incurrir en PBC y, por tal motivo, los ciclos no mejoran las chances electorales de nadie.

Más allá de las diferencias, ambos modelos requieren de información asimétrica para poder generar PBC. Pero existe en estos modelos un elemento común un tanto oculto. Los gobernantes tienen capacidad para modificar a su discreción las variables fiscales. Este hecho, que puede parecer un detalle menor, juega un rol muy importante y además nos conduce a una dimensión institucional de la cuestión sumamente interesante. ¿Qué sucede si existe división de poderes y el poder ejecutivo debe enfrentarse con un poder legislativo opositor que no le permite modificar discrecionalmente los impuestos y los gastos? Más aún, ¿qué puede esperarse si el poder ejecutivo es capaz, en la práctica, de violar la ley de presupuesto y mover las variables fiscales a su conveniencia?

En un trabajo reciente, Saporiti y Streb construyeron un modelo que incorpora a poder ejecutivo y otro legislativo que participan en la definición de la política fiscal. Demostraron que la división de poderes tiene un efecto de atenuación de los ciclos electorales haciendo creíble la ley presupuestaria. Vale decir, la división de poderes, cuando el poder ejecutivo y el legislativo no están perfectamente alineados y, además, el poder ejecutivo está obligado a respetar la ley de presupuesto, actúa como un mecanismo para resolver el problema de credibilidad que se encuentra en la raíz de los PBC.

Hasta aquí nos hemos movido en el mundo



Daniel Lema
Postgrado en Economía,
UTDT
Prof. Asistente



Gustavo Torrens
Lic. en Economía, UNR
Prof. Asistente

de la teoría, pero ¿qué nos indica la evidencia empírica?

Por un lado Shi y Svensson encontraron que los ciclos electorales son un fenómeno ampliamente extendido y que son particularmente intensos en los países en desarrollo. Hallaron que el superávit fiscal cae 1,4 puntos porcentuales del PBI en los años electorales en los países en desarrollo y 0,6 puntos porcentuales en los países desarrollados. Esta diferencia entre ambos grupos de países la atribuyeron a que en los países en desarrollo existen rentas más altas para los políticos por la mayor corrupción, y los votantes están menos informados que en los países desarrollados. Por otra parte, Persson y Tabellini hallaron que este fenómeno está presente en todas las democracias, aún aquellas que poseen las mejores instituciones. Brender y Drazen hicieron la distinción entre nuevas y viejas democracias, considerando que un país es una nueva democracia durante sus primeras cuatro elecciones competitivas. La idea bajo esta distinción es que el proceso de votación requiere de un proceso de aprendizaje que va madurando con la experiencia electoral de la población y que poco a poco va aliviando el problema de información asimétrica. Hallaron que los ciclos están presentes en las primeras elecciones competitivas, pero luego dejan de ser significativos. Es decir, los PBC son un fenómeno de las nuevas democracias, pero no de las democracias que han alcanzado la madurez.

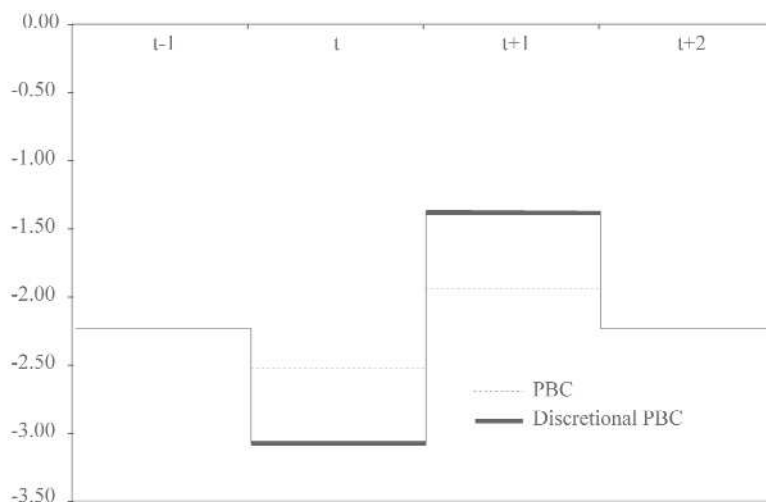
Ahora bien, ¿qué nos muestra la evidencia empírica sobre los efectos de la separación de poderes y el grado de discrecionalidad del poder ejecutivo sobre los PBC?

En un trabajo empírico realizado en la Universidad del CEMA utilizamos un panel de datos internacionales donde combinamos un índice de las restricciones políticas que enfrentan los poderes ejecutivos -- Henisz political constraints index -- junto con una medida del grado de respeto de la ley -- ICRG law and order index -- para 68 países a lo largo de los últimos veinte años. A partir de estos datos elabo-

ramos una medida aproximada de los frenos y contrapesos efectivos (effective checks and balances) que enfrenta el poder ejecutivo en cada caso. Mediante este indicador pudimos aislar lo que llamamos el componente discrecional de los PBC, esto es la capacidad de realizar ciclos si es que el poder ejecutivo no tiene controles efectivos que lo limiten.

En los modelos tradicionales, la capacidad de los gobernantes para generar Political Budget Cycles es irrestricta. Pero el interrogante radica en saber qué pasa si hay división de poderes y contrapesos efectivos.

Nuestros resultados proveen evidencia de que los frenos y contrapesos efectivos moderan los PBC y que los ciclos electorales están presentes aún en las democracias maduras de los países desarrollados. La figura 1 muestra un típico ciclo político, con la reducción del superávit fiscal antes de las elecciones y el aumento del mismo posterior a las mismas. Además, como puede observarse los impactos son simétricos, ya que de acuerdo a la evidencia empírica disponible no pudimos rechazar la hipótesis de que los efectos pre y pos electorales son de igual magnitud. En la figura se representa el ciclo político y su componente discrecional (Discrecional PBC). El componente discrecional puede interpretarse como una medida de la magnitud del ciclo que realizaría un poder ejecutivo oportunista en ausencia de frenos y contrapesos efectivos. Como puede advertirse, la falta de frenos y contrapesos efectivos exacerban la magnitud del ciclo.



Una vez que se corrige por la diferencia en frenos y contrapesos efectivos, nuestros resultados no muestran ninguna diferencia significativa entre los países desarrollados y en desarrollo. Es decir, los países en desarrollo tienen ciclos más fuertes porque el poder ejecutivo enfrenta menos frenos y contrapesos efectivos.

Es más, en contraposición a la mayor parte de la literatura previa, aún en los países más desarrollados y con las democracias más experimentadas encontramos evidencia de ciclos electorales discrecionales en

el presupuesto. Al votar un gobierno unificado, los votantes entregan un gran poder discrecional al presidente. Un poder legislativo opositor ha sido enfatizado como un elemento moderador tanto de los presidentes demócratas como republicanos en Estados Unidos. Este rol moderador de un legislativo no alineado se aplicaría en forma más general a todas las democracias, impidiendo en particular al poder ejecutivo llevar a cabo política fiscales desestabilizadoras alrededor de las elecciones.

Referencias

- Brender, Adi, y Allan Drazen, "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies," Working Paper 10539, NBER, 2004.
- Lohmann, Suzanne, "Rationalizing the Political Business Cycle: A Workhorse Model," *Economics and Politics*, X (1998), 1-17.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini, "Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?," manuscrito, IGER and Bocconi University, 2002.
- Rogoff, Kenneth, "Equilibrium Political Budget Cycles," *American Economic Review* LXXX (1990), 21-36.
- Saporiti, Alejandro D., and Jorge M. Streb, "Separation of Powers and Political Budget Cycles," manuscrito, UCEMA, 2004.
- Shi, Min, y Jakob Svensson, "Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries", manuscrito, IIES, Stockholm University, 2002.
- Streb, Jorge M., Daniel Lema y Gustavo Torrens, "Discretionary Political Budget Cycles and Separation of Powers", Documento de Trabajo, UCEMA, 2005.