

# INFLUENCIA DE LAS ELECCIONES Y EL ALINEAMIENTO PARTIDARIO EN EL FEDERALISMO FISCAL

-una visión a partir de la experiencia provincial argentina-

*Pablo Garofalo, Daniel Lema y Jorge M. Streb\**

## I. Introducción.

La descentralización fiscal en países federales posibilita el surgimiento de ciclos electorales a nivel subnacional, sean provincias (como en Argentina o Canadá) o estados subnacionales (como en Brasil, México o Estados Unidos). Este fenómeno es bien conocido en la literatura sobre ciclos electorales en política fiscal, a las que nos referiremos, por su denominación en inglés, como PBCs (*political budget cycles*).

Asu vez, la literatura sobre política distributiva ha mostrado que existen sesgos partidistas en la distribución de los fondos nacionales. Una literatura más reciente muestra además que la política distributiva nacional está afectada por el ciclo electoral, lo que liga este fenómeno con los PBCs. Sin embargo, el foco ha estado puesto sobre qué sucede con las políticas fiscales a nivel nacional, mientras que no se discuten sus implicancias a nivel subnacional.

Aquí en cambio ponemos el foco sobre las políticas provinciales y cómo son afectadas por las políticas distributivas nacionales, apoyándonos en la experiencia de las provincias argentinas. Nuestro aporte específico es mostrar que los PBCs subnacionales no se pueden analizar independientemente del comportamiento de las transferencias nacionales, ya que los componentes discrecionales de estas transferencias están afectados por intereses partidistas.

---

\* Pablo Garofalo: New Jersey City University. School of Business, Department of Economics, 160 Hudson St # 205H, Harborside Plaza 2 – 2<sup>nd</sup> floor, Jersey City, New Jersey, 07311, USA; pgarofalo@njcu.edu. Daniel Lema: Universidad del Cema, Av. Córdoba 374, 1054 Buenos Aires, Argentina; dl@ucema.edu.ar. Jorge M. Streb: Universidad del Cema, Av. Córdoba 374, 1054 Buenos Aires, Argentina; jms@ucema.edu.ar.

Como el ciclo electoral está motivado por el afán de ganar elecciones, estas cuestiones fiscales están estrechamente relacionadas con la literatura sobre determinantes de popularidad y voto. Dados los elementos anteriores, el voto provincial va a estar afectado no solo por el desempeño del gobierno local sino también por la política distributiva nacional. Nosotros discutimos específicamente cómo las políticas nacionales afectan al voto para gobernador.

El resto del trabajo se estructura como sigue. La sección dos presenta una revisión de la literatura sobre ciclos electorales en política fiscal, haciendo énfasis en la lógica general de los PBCs como un problema de credibilidad cuando la política fiscal es discrecional. Se mencionan además algunos estudios empíricos sobre PBCs, tanto a nivel nacional como subnacional. La sección tres discute la literatura sobre política distributiva nacional, la cual analiza los incentivos del gobierno nacional para diferenciar el trato a los distritos subnacionales según sean opositores, independientes o leales, así como la interacción de estas características con el alineamiento del distrito con el oficialismo a nivel nacional. Además, la evidencia más reciente muestra que estas transferencias nacionales siguen un ciclo electoral. La sección cuatro discute cómo la influencia del gobierno nacional es un factor que ha sido ignorado en el análisis de los ciclos electorales subnacionales. En este sentido, si bien hay una contundente evidencia de transferencias discrecionales del gobierno nacional a gobiernos subnacionales alineados antes de elecciones, la evidencia empírica sobre PBCs subnacionales no es concluyente, mostrando resultados variados y contradictorios. Una posible explicación que ofrecemos es que al estimar PBCs subnacionales, el alineamiento con el gobierno nacional es una variable omitida que sesga las estimaciones, disminuyendo el tamaño del ciclo. Analizamos cómo se puede corregir el sesgo al estimar ambos fenómenos simultáneamente. La sección cinco analiza las implicancias para el voto local, donde no solo va a importar el desempeño del gobernador sino el alineamiento con el gobierno nacional. El trabajo cierra con unos breves comentarios finales.

## **II. Ciclos electorales en política fiscal.**

La literatura sobre ciclos electorales en política económica tiene su origen en una motivación empírica, la evidencia anecdótica sobre la manipulación de política monetaria y fiscal antes de las elecciones en los países democráticos. Una referencia temprana importante es Tufte (1978). El modelo pionero sobre ciclos electorales en política económica es desarrollado por

Nordhaus (1975). Este modelo trata de los ciclos económicos generados por la manipulación electoral de la política monetaria, por lo que esta literatura recibe el nombre de *political business cycles*. El modelo supone que los votantes pueden ser sistemáticamente engañados por el gobierno ya que tienen expectativas adaptativas de inflación. Por tanto, el gobierno puede provocar un boom preelectoral usando políticas monetarias expansivas, buscando aumentar el bienestar presente de los votantes para así acrecentar sus chances de reelección.

La literatura posterior muestra que los ciclos electorales son posibles incluso si los votantes no son tan miopes sino que tienen expectativas racionales de inflación. Además consideran al voto no como un premio o castigo retrospectivo por el desempeño pasado del gobierno, como en Nordhaus (1975), sino como una decisión que mira al futuro tomando en cuenta el bienestar bajo los candidatos alternativos que pueden ser elegidos. Hace falta, sin embargo, introducir otros ingredientes, en particular información asimétrica, tanto sobre las decisiones de política económica como sobre la idoneidad de los candidatos políticos. Además, para que importe qué está pasando hoy, es necesario que exista cierta persistencia en la idoneidad de los candidatos, de forma que el desempeño presente del gobierno ayude a predecir el futuro desempeño si el oficialismo es reelecto.

Con votantes racionales que conocen y entienden el modelo, una primera posibilidad es modelar los ciclos electorales como una señal de idoneidad. Esto es lo que proponen Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990) para la manipulación electoral de la política fiscal, lo que llaman *political budget cycles* o PBCs. Luego Persson y Tabellini (1990) lo adaptan para la manipulación electoral de la política monetaria. Esta literatura implica que los que distorsionan la política económica son los individuos más idóneos, algo que no resulta particularmente atractivo en vista de la motivación de todo tipo de oficialismo de seguir en el poder.

Posteriormente surgen modelos más depurados de ciclos electorales que se abstraen del problema de señalar la idoneidad. Esto supone que el gobierno no es mejor juez sobre su idoneidad futura que el resto de la población, algo que se puede interpretar más en general en el sentido de que los gobiernos eligen la política económica bajo incertidumbre, sin conocer bien el impacto de sus decisiones. Con esta simplificación, estos modelos aíslan el componente central del problema, el sesgo electoral, por un problema de credibilidad cuando la política económica es discrecional: si el desempeño económico a corto plazo puede ser mejor tanto cuando el gobierno es más

competente como cuando usa políticas más estimulantes, va a haber una tentación del oficialismo de manipular la política económica, haciendo políticas expansivas para aumentar sus chances electorales cuando hay información asimétrica. Este sesgo electoral de la política económica por problemas de credibilidad exacerba el problema tradicional de inconsistencia temporal de las políticas económicas bajo discreción analizado por Barro y Gordon (1983). Lohmann (1998) primero introduce esta idea para ciclos electorales en política monetaria y luego Shi y Svensson (2006) lo extienden a la política fiscal.

Streb (2007), que se enfoca en los modelos de ciclo económico de origen político (*political business cycles*) que tratan la manipulación electoral de la política monetaria, hace una reseña más detallada de la lógica de estos diferentes modelos. Además mira los efectos de la heterogeneidad en el oportunismo de los candidatos bajo condiciones de información asimétrica. Esto puede llevar a que los ciclos sean bastante más problemáticos de lo que aparentan en la literatura estándar de ciclos políticos racionales que solo consideran diferencias de idoneidad, ya que los ciclos engendrados por los candidatos más oportunistas pueden llegar a enmascarar las deficiencias en su idoneidad para el cargo. Por otra parte, Lema y Streb (2013) hacen una reseña teórica (y empírica) de los modelos de PBCs.

La literatura empírica sobre ciclos electorales en política monetaria y fiscal es muy amplia. Drazen (2001) tiene un estudio hecho para celebrar los veinticinco años del trabajo pionero de Nordhaus, pero señala que la evidencia apunta más a ciclos en política fiscal que monetaria. Más específicamente, señala que la política fiscal expansiva lidera el ciclo electoral, mientras que la política monetaria es pasiva y más bien se acomoda a la política fiscal activa. Sin embargo, la evidencia reciente sobre PBCs es bastante mezclada, ya que mientras hay países en los que los ciclos fiscales son bien pronunciados, no ocurre lo mismo en otros.

Los resultados empíricos mixtos a nivel nacional han llevado a lo que se conoce como ciclos electorales condicionales, donde la literatura ha encontrado que los ciclos dependen de una serie de factores condicionantes. Estos estudios típicamente analizan las hipótesis teóricas usando paneles de países. Shi y Svensson (2006) muestran que la proporción de votantes desinformados y las rentas personales que los políticos tienen por detentar el poder son determinantes, ayudando a explicar por qué los PBCs son más fuertes en países en desarrollo. Brender y Drazen (2005) argumentan en cambio que lo que importa es si la democracia es nueva o no, sosteniendo que

los PBCs se producen en democracias recién establecidas donde los votantes son poco experimentados. Sin embargo, Alt y Lassen (2006) muestran que hay PBCs en democracias maduras de países desarrollados cuando no hay transparencia presupuestaria. Por otra parte, Streb, Lema y Torrens (2009) muestran que también hay PBCs en democracias maduras de países desarrollados cuando no hay gobierno dividido o no impera el respeto a la ley, basándose en los modelos de Saporiti y Streb (2008) y Streb y Torrens (2013) sobre cómo la política fiscal en democracias constitucionales depende de la decisión conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo. Una reseña reciente sobre los ciclos electorales en política fiscal se encuentra en de Haan y Klomp (2013).

Para nuestros propósitos actuales, lo más relevante es la literatura sobre ciclos electorales en política fiscal a nivel subnacional, ya que es lo que específicamente se relaciona con el funcionamiento del federalismo fiscal. Estos estudios tienen la ventaja respecto a los paneles de países de enfocarse en distritos subnacionales, que son mucho más homogéneos desde el punto de vista de los factores institucionales y socioeconómicos. Hay amplia evidencia de PBCs dentro de países federales, tanto en democracias de países desarrollados como emergentes. Respecto a los países desarrollados, están por ejemplo los trabajos de Petry y otros (1999) sobre las provincias canadienses, de Galli y Rossi (2002) sobre los estados federados de Alemania y de Rose (2006) sobre los estados de la unión en Estados Unidos. Respecto los países emergentes, están los trabajos de Gámez y Amarillas (2014) sobre los estados de la federación mexicana y de Meloni (2016) sobre las provincias argentinas. Nuevamente, los resultados a nivel subnacional dependen de una serie de factores condicionantes.

Queremos destacar una diferencia substancial de los PBCs a nivel subnacional con los PBCs a nivel nacional debido a la existencia de dos niveles de gobierno. Nuestro aporte específico a la literatura sobre PBCs condicionales a nivel subnacional es el análisis de cómo impacta la política distributiva del gobierno nacional en las características del ciclo subnacional. Este es un tema que ha sido mayormente ignorado en la literatura existente, con excepción de los trabajos de Lema (2006), Ferreira y Bugarin (2007) y Garofalo, Lema y Streb (2016) que discutimos más adelante.

### **III. Política distributiva nacional.**

La política distributiva nacional trata de explicar cómo para el gobierno nacional pueden existir hijos y entenados entre los distritos subnacionales.

Por un lado, está el tema de si un distrito es oficialista, y por tanto fiel al partido que controla el gobierno nacional. Están los distritos leales que siempre apoyan al partido del gobierno nacional, los distritos opositores que nunca lo apoyan, mientras que en el medio quedan los distritos independientes que a veces lo apoyan y otras no. Esto se combina con la cuestión de si el gobernador de la provincia o estado subnacional es del mismo partido que el presidente o titular del poder ejecutivo nacional; es decir, si está alineado o no políticamente.

Los modelos de política distributiva han sido formulados típicamente en términos de propuestas de campaña para analizar si el oficialismo va a apuntar a los votantes más leales o a los independientes (Cox y McCubbins, 1986; Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit y Londregan, 1996). Dado que estos modelos de política preelectoral suponen que las campañas políticas son compromisos vinculantes para los candidatos, esto deja completamente de lado los problemas de credibilidad de las promesas electorales discutidas en la sección anterior.

Arulampalam y otros (2009) consideran en cambio un oficialismo nacional con poder discrecional para asignar las transferencias, pero los votantes son miopes ya que se basan puramente en el desempeño pasado, no mirando hacia el futuro. En cambio, nosotros vamos a considerar enseguida tanto transferencias discrecionales del gobierno nacional como votantes racionales que miran a futuro. Hay que considerar si los gobernadores de los distritos leales e independientes están alineados o no con el poder ejecutivo nacional.

Mientras que la literatura sobre PBCs subnacionales no ha considerado el impacto de la política distributiva, la literatura más tradicional sobre política distributiva no ha distinguido tampoco entre transferencias nacionales en años electorales y no electorales. Por ejemplo, Larcinese y otros (2006), en su estudio de gastos federales en los cuarenta y ocho estados estadounidenses continentales entre 1982 y 2000, encuentran que los estados donde el gobernador o la delegación mayoritaria en la Cámara de Representantes pertenece al mismo partido del presidente son recompensados con mayores asignaciones presupuestarias nacionales. Berry y otros (2010), en su estudio de gasto nacional en Estados Unidos entre 1984 y 2007 a los niveles de distrito y condado, encuentran que los distritos y condados cuyos legisladores pertenecen al partido del presidente, así como aquellos que son independientes, reciben más fondos nacionales, mientras que el término de interacción por ser independiente y alineado no es significativo. Arulampalam y

otros (2009), en su estudio de las transferencias del gobierno nacional de India a catorce estados entre 1974 y 1996, encuentran que los estados que están alineados y son independientes reciben más fondos que los estados que no están alineados o que no son independientes.

Sin embargo, hay una literatura más reciente que sí mira al efecto de las elecciones en las transferencias nacionales, como Veiga y Pinho (2007) y Veiga (2012) que estudian transferencias del gobierno nacional a las municipalidades en Portugal. Ellas encuentran en ambos trabajos que existen marcados PBCs. Ahora bien, mientras que el primer trabajo encontraba que el efecto distributivo partidista disminuía con el tiempo, el segundo llega a la conclusión de que este efecto sigue estando presente en los fondos que el gobierno nacional maneja en forma discrecional (en particular, fondos de la Unión Europea que administra el gobierno nacional).

En referencia a los trabajos que miran ciclos electorales en política distributiva, queremos destacar dos estudios en particular. Rumi (2014) empíricamente estudia las transferencias discrecionales del gobierno nacional a las provincias argentinas en el período 1984-2003. Ella introduce una distinción muy relevante entre transferencias en especie y en efectivo: las primeras son fácilmente trazables al gobierno nacional, las segundas no. En períodos no electorales, la afiliación política no afecta el total de transferencias discrecionales, aunque las provincias afiliadas reciben más fondos en efectivo y menos en especie. En años presidenciales, en cambio, el gobierno destina más transferencias totales a las provincias políticamente afiliadas en la forma de transferencias en efectivo. En la próxima sección, para controlar por el efecto de la alineación partidaria en las elecciones provinciales miramos entonces las transferencias nacionales en efectivo a las provincias.

Por su parte, Kang (2015) analiza PBCs en la composición del gasto nacional basándose en un modelo con votantes racionales que miran hacia el futuro y donde hay información asimétrica sobre decisiones presupuestarias, lo que origina problemas de credibilidad en años electorales. Mientras que en años no electorales las transferencias van a distritos leales, en años electorales el gobierno nacional asigna todos los fondos a distritos independientes. El modelo formal de Garofalo, Lema y Streb (2016) en el que se basa el análisis de la siguiente sección se nutre de esta intuición de que la política distributiva se entrecruza con PBCs por los problemas de credibilidad de la política fiscal discrecional en años electorales. Sin embargo, hay un ciclo agregado en el presupuesto nacional, con transferencias nacionales que au-

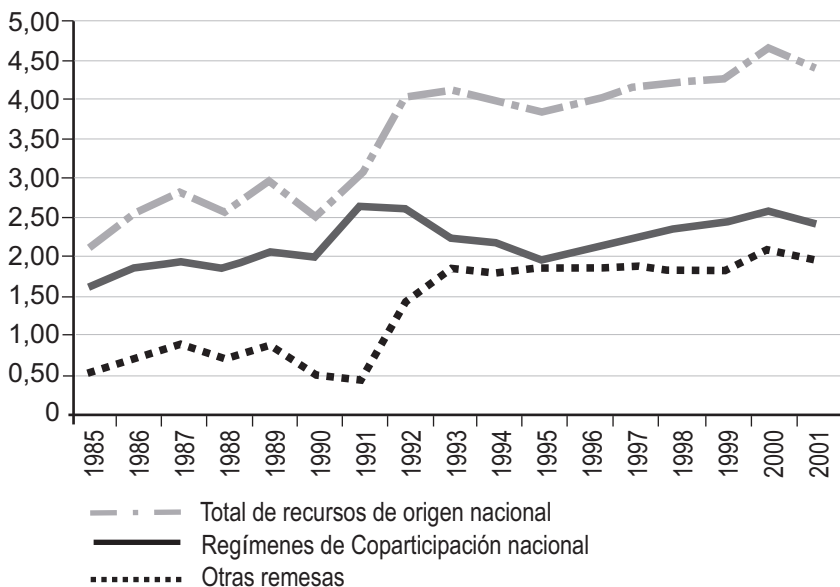
mentan en períodos electorales. Como solo se consideran transferencias en efectivo, de acuerdo con la lógica de Rumi (2014) solo son favorecidos los distritos alineados y, dentro de estos, los distritos independientes donde el voto es más disputado son favorecidos todavía más.

El caso de la provincia de Buenos Aires podría ser una excepción a la regla de que el presidente en ejercicio favorece a los gobernadores alineados. A partir de 1985 se produjo un cambio importante en los mecanismos de coparticipación federal de impuestos que implicaron una notable redistribución con respecto al ordenamiento legal previo, principalmente redistribuyendo desde la provincia de Buenos Aires (y algunas otras en menor medida) hacia las provincias de desarrollo intermedio y con rezagos económicos y sociales. Esto implicó que la provincia de Buenos Aires, con un gobernador de la UCR alineado con el presidente radical Raúl Alfonsín, perdiera casi 10 puntos porcentuales en la distribución de la coparticipación federal de impuestos, pasando a recibir aproximadamente el 18% del total de fondos federales.

La disminución en el porcentaje de coparticipación fue parcialmente compensada por la asignación de un Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, creado por Ley 24073/91 y decreto 879/92, que destinó el 10% del impuesto a las ganancias con destino específico para la provincia de Buenos Aires. Los fondos federales recibidos por la provincia aumentaron nuevamente hasta aproximadamente un 23% del total. Esta asignación permitió que la provincia tuviera un incremento en la disponibilidad de fondos nacionales a partir de 1992. La Figura 1 muestra la evolución de los distintos componentes de los recursos nacionales recibidos por la provincia de Buenos Aires en el período 1985-2001 en términos relativos al PBG provincial. Resulta evidente el incremento de casi 2 puntos porcentuales en los recursos de origen nacional con posterioridad a la creación del fondo específico y que es captado por el componente de "Otras Remesas". La creación del fondo puede interpretarse como una asignación que favorece a un gobernador, Eduardo Duhalde, que no solo estaba alineado políticamente con el presidente Carlos Menem sino que había sido su aliado en la interna presidencial del PJ, donde habían derrotado a Antonio Cafiero, gobernador de la Provincia de Buenos Aires en el período 1988 a 1991. A diferencia del anterior presidente Alfonsín, el presidente Menem tuvo a partir de 1992 mayoría en ambas cámaras del congreso, por lo que controlaba firmemente el gobierno nacional, lo que facilitó la política distributiva a favor de gobernadores aliados.



**FIGURA 1. Provincia de Buenos Aires. Fondos de origen nacional 1985-2001 (% del PBG)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Porto et al (2004).

#### IV. Interacción de política distributiva nacional con ciclos electorales provinciales.

Como resaltamos antes, la evidencia de ciclos electorales nacionales y sub-nacionales es bastante mezclada. Algunos trabajos encuentran efectos significativos de aumento en el gasto, otros disminuciones significativas de ingresos, antes de las elecciones. En consecuencia, el indicador más sensible del ciclo electoral es el nivel de déficit presupuestario, ya que captura tanto aumentos de gastos como disminuciones de ingresos; ambos canales pueden generar un aumento significativo del déficit fiscal antes de las elecciones. Sin embargo, en algunos países se ha detectado solo un ciclo en la composición del gasto, no un ciclo agregado que se refleja en un mayor déficit presupuestario. Esto ha llevado al desarrollo del análisis de los ciclos electorales condicionales para tratar de entender las razones de estas diferencias.

Una razón posible de esta evidencia mixta para el caso de los PBCs provinciales es que potencialmente se puede sufrir de un sesgo de variables omi-

das al no controlar por alineamiento intergubernamental, generando una subestimación del verdadero ciclo fiscal subnacional. Esto es potencialmente importante porque la literatura de política distributiva nacional encuentra que los gobiernos centrales tienden a transferir más recursos a aquellas localidades alineadas (es decir, ambos gobiernos tienen mayoría del mismo partido político), lo que podría llevar a que las provincias alineadas con el gobierno nacional no muestren un aumento significativo del déficit en años electorales incluso si gastan más o si rebajan sus impuestos.

Los antecedentes relacionados con la interacción entre PBCs subnacionales y política distributiva nacional de los que tenemos conocimiento son bastante contados: Lema (2006) y Ferreira y Bugarin (2007). Lema (2006) estudia empíricamente los PBCs en las provincias argentinas en el período 1985–2001, encontrando que el gobierno nacional favorece a los distritos alineados políticamente (del mismo partido político) en los años de elecciones. Sin embargo, este trabajo no controla por lo que sucede en los años no electorales, como sí hacen en sus estimaciones econométricas Garofalo, Lema y Streb (2016).

Por su parte, Ferreira y Bugarin (2008), motivados por los patrones de transferencias nacionales y estatales a las municipalidades en Brasil entre 1999 y 2004, desarrollan un modelo de señales donde los PBCs en los gobiernos municipales son afectados por las transferencias del gobierno estadual, que están sesgadas por el alineamiento partidista. El modelo de Garofalo, Lema y Streb (2016) se enfoca en cambio en los problemas de credibilidad creados por las transferencias nacionales discrecionales a los miembros de la coalición oficialista.

Para analizar el impacto del alineamiento partidario sobre los PBCs subnacionales, discutimos brevemente los resultados del estudio de Garofalo, Lema y Streb (2016) sobre las provincias argentinas en el período 1985-2001. Usando sus estimaciones econométricas, que están especificadas en forma logarítmica, transformamos los coeficientes para desarrollar la Figura 2 y mostrar lo que ocurre en promedio con los ingresos fiscales provinciales durante el año electoral.

En el panel A, vemos que hay un ciclo en los ingresos provinciales propios durante el año electoral. En promedio, los ingresos fiscales son de alrededor 4.4 puntos porcentuales del PGB (Producto Geográfico Bruto) en episodios no electorales, mientras vemos que estos caen a 3.75 durante el año electoral (la diferencia es de 0.66).

En el panel B, al controlar por el alineamiento con el gobierno central vemos la subestimación anterior al omitir este alineamiento. Más precisamente, los ingresos fiscales caen de 4.7 puntos en porcentaje del PGB a alrededor de 3.3 durante el año electoral para aquellas provincias alineadas con el gobierno central (línea sólida), lo que indica claramente que el ciclo en recursos provinciales se duplica para las provincias alineadas al controlar por el alineamiento intergubernamental (la diferencia pasa de ser 0.66 a 1.33). Por el contrario, no observamos diferencia relevante alguna en las provincias no alineadas entre los periodos normales y electorales.

Resta ahora enfocarnos en las transferencias federales, propio de la literatura de política distributiva.

En el panel C de la Figura 2 observamos que las transferencias son sistemáticamente mayores para las provincias alineadas, lo que les da a éstas mayores posibilidades para poder manipular las variables fiscales alrededor de las elecciones, en este caso particular los ingresos provinciales propios (como mostramos en el panel B).

Cabe aclarar que no hemos encontrado una diferencia sustancial con respecto al gasto total, por lo cual no lo incorporamos al análisis.

Respecto al déficit presupuestario, si bien las estimaciones econométricas de Garofalo, Lema y Streb (2016) muestran que aumenta significativamente en años electorales (la suba es de 0.41 puntos porcentuales del PGB), cuando se desagrega entre provincias alineadas y no alineadas sólo aumenta significativamente en las que no están alineadas con el presidente (la suba es de 0.56 puntos porcentuales). Por tanto, es crucial controlar por el efecto del alineamiento partidario, ya que puede enmascarar el efecto de los PBCs provinciales.

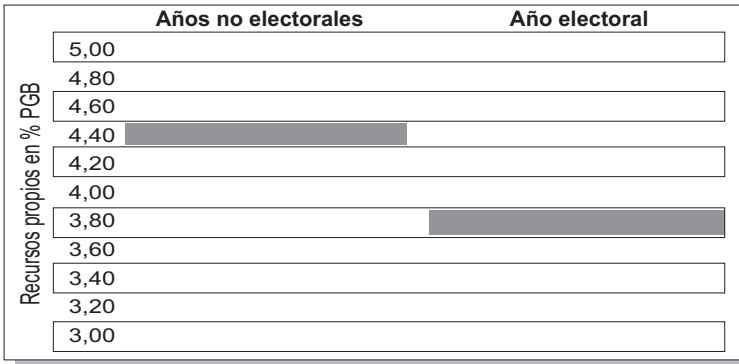
## **V. Implicancias para el voto provincial.**

¿Los votantes penalizan la política fiscal expansiva antes de elecciones o la premian? Varios autores han contestado esta pregunta al menos parcialmente. Entre otros, Peltzman (1992) encuentra que los votantes en los Estados Unidos penalizan dicha actividad. Para los años 1950-1988, el autor analiza el comportamiento de los votantes en elecciones presidenciales, senatoriales y de gobernador encontrando que los votantes tienden a castigar la política fiscal expansiva durante periodos de elecciones.

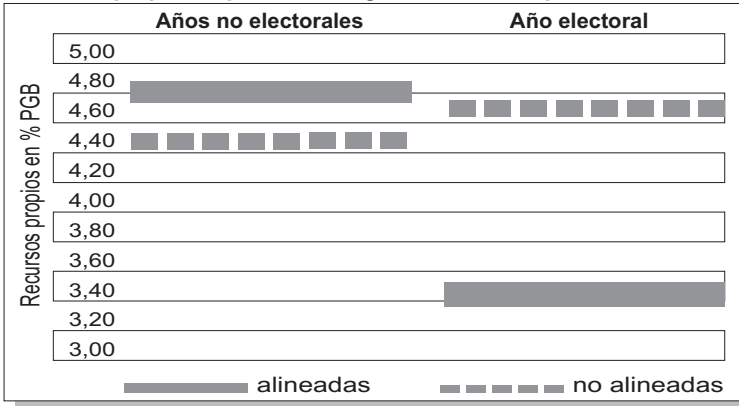
Jones, Meloni y Tommasi (2012), por el contrario, encuentran para la Argen-

**FIGURA 2. Ciclo electoral fiscal y transferencias federales.**

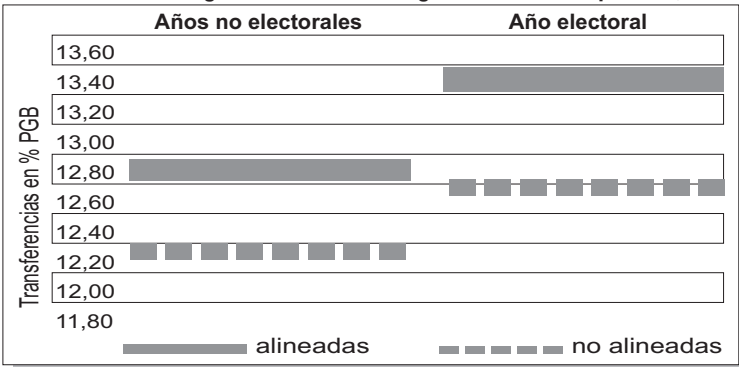
**A. Recursos propios de provincias, en % PGB.**



**B. Recursos propios de provincias según alineamiento político, en % PGB.**



**C. Transferencias del gobierno nacional según alineamiento político, en % PGB.**



tina que los votantes son fiscalmente liberales. Ellos se centran en la idea que los votantes no prefieren aumento del gasto público al menos que dicho aumento sea pagado por otros. En esta línea, los votantes premian durante elecciones provinciales un aumento de las transferencias federales a las provincias, dado que esto se traducirá en aumento del gasto provincial pagado por el gobierno central, mientras que tienden a castigar si dicho aumento es cubierto con futuros impuestos provinciales.

El análisis que mostramos en la sección anterior se encuadra en esta idea. Mayores transferencias deberían indicar mayor probabilidad de que el partido de un gobernador sea reelegido al estar alineado, dado que los votantes premiarían esta práctica. Argentina es un país altamente centralizado fiscalmente, donde los recursos de las provincias están constituidos aproximadamente en un 80% por transferencias del gobierno central y en un 20% por recursos propios (un estudio de la evolución histórica está en Porto y otros, 2004). Como muestra Gervasoni (2010), es clave para los gobernadores cuánto reciben del gobierno nacional, ya que esto funciona como una especie de renta que pueden administrar con mucha discrecionalidad. Claramente, el hallazgo de Jones, Meloni y Tommasi (2012) es producto de tener una gran cantidad de recursos del gobierno nacional por la alta centralización. Ellos consideran que esto refleja un problema de recursos comunes (*common pool problem*), algo que disminuiría con un mayor grado de descentralización fiscal dado que al mismo tiempo disminuirían los recursos comunes.

Sin embargo, el análisis de Garofalo, Lema y Streb (2016) no indica, por lo menos para el período que estudian entre 1985 y 2001, un problema de recursos comunes. El gobierno nacional tiene un incentivo para internalizar los efectos del gasto público, sobre todo cuando hay gobierno unificado, por lo que en lugar de un problema de recursos comunes puede haber un problema de que el gobierno nacional discrimina a favor de los distritos que son parte de la coalición gobernante, siguiendo la lógica de Riker (1962). Por tanto, esto representa un problema de política distributiva: hay hijos y entenados, donde las “cenicientas” resultan ser las provincias gobernadas por gobernadores que no pertenecen al partido del Presidente de la Nación.

Respecto a la perspectiva de Riker de que se busca favorecer a los miembros de la coalición ganadora, para Estados Unidos la evidencia de Collie (1988) muestra que en la Cámara de Representantes hay una relación inversa entre votos partidistas (que favorecen solamente a los miembros del partido mayoritario) y universales (que favorecen a todos los legisladores).

Si todos los legisladores tienen la misma probabilidad de estar en la coalición ganadora mínima, entonces tiene sentido el universalismo. Sin embargo, cuando la legislatura está muy polarizada en términos partidistas, las coaliciones partidarias se vuelven muy estables, así que los legisladores del partido mayoritario tienen muchas chances de imponerse y ganar las votaciones (Collie, 1988: 874-6). Además, incluso si hubiera incertidumbre sobre las coaliciones ganadoras mínimas, esto podría llevar en todo caso a coaliciones un poco más grandes, manteniendo las preferencias por el universalismo dentro de esta coalición ampliada (Collie, 1988: 880). Podemos agregar que en el Senado de Estados Unidos puede tener más sentido el universalismo debido a que sus reglas supermayoritarias obligan a que se lleguen a acuerdos entre ambos partidos, por lo que no alcanza con una mayoría simple para imponerse.

Por otra parte, algunos economistas piensan que la descentralización fiscal en la Argentina podría generar más problemas que soluciones. Mayor descentralización podría venir de la mano de mayor capacidad de endeudamiento de las provincias más grandes, que ahora tienen menos capacidad de endeudamiento dado que reciben menos de lo que aportan. Por ende, si hay un problema del tipo *too-big-to-fail*, limitar la capacidad de endeudamiento de las provincias al disminuir la generación de recursos propios –con menor descentralización– es una manera de evitar este problema.

Sin embargo, varios trabajos demuestran que reglas fiscales en otros países han sido efectivas en moderar la deuda de gobiernos locales. Bohn e Inman (1996) muestran para los Estados Unidos que reglas fiscales estatales fuertes disminuyen los déficits fiscales, y por ende la deuda total estatal (de corto y largo plazo). Específicamente, reglas fiscales constitucionales tienden a ser algo más efectivas que reglas fiscales estatutarias dado que para las primeras se necesita supermayoría en ambas cámaras estatales para revocar dicha regla temporalmente, mientras que para las segundas alcanza con mayoría simple. Adicionalmente, estos autores encuentran que los estados en los cuales la Corte Suprema es elegida independientemente de la legislatura o gobernador tienden a tener menores niveles de deuda. La aplicación de las reglas fiscales es a través de las cortes estatales, siendo la corte suprema estatal el último árbitro. Si los jueces de la corte son elegidos por el gobernador o la legislatura, la aplicación de las reglas fiscales termina siendo más laxa. Los jueces elegidos por la legislatura tienden a comportarse como agentes del gobierno en vez de actuar como monitores independientes de la salud fiscal de la provincia. Por últi-

mo, ciertos estados pueden emitir deuda de largo plazo si la medida es aprobada en un referéndum. Los autores encuentran que los estados con referéndum tienden a tener menor déficit y deuda.

Siguiendo nuevamente a Peltzman (1992), los votantes son fiscalmente conservadores si saben que deberán pagar la “fiesta” presente con futuros impuestos. Por ende, la opción de ir a un referéndum para emitir deuda de largo plazo podría ser repudiada por los votantes durante las próximas elecciones estatales, con lo cual los gobernadores se abstendrían de la posibilidad de llamar a un referéndum con el fin de incrementar la deuda estatal.

Reglas fiscales constitucionales, sumadas a referéndum y corte suprema elegida en forma independiente del poder político, son altamente efectivas en los Estados Unidos para moderar los déficits fiscales estatales. Muchas de estas reglas pueden ser aplicadas en la República Argentina con el fin de eliminar el posible efecto no deseado de la descentralización fiscal.

## **VI. Conclusiones.**

La evidencia de ciclos electorales nacionales y subnacionales es bastante mixta. Esto ha llevado a la literatura de ciclos electorales condicionales, que controla por los factores diferenciales que pueden afectar la existencia de ciclos. En esta línea, encontramos que para el caso de los ciclos provinciales una razón posible de esta evidencia mixta es que se sufre de un sesgo de variables omitidas al no controlar por alineamiento intergubernamental, lo que genera una subestimación del verdadero ciclo fiscal subnacional. Específicamente, encontramos que el ingreso provincial disminuye en años electorales en 0.66 puntos porcentuales del PGB (Producto Geográfico Bruto), pero una vez que distinguimos por alineamiento partidario encontramos que esta disminución pasa a ser de 1.33 para las provincias alineadas con el gobierno central y casi nula para las provincias no alineadas. Esto muestra claramente el sesgo cuando no se controla por alineamiento político intergubernamental. Aunque no encuentran un ciclo electoral en el gasto, Garofalo, Lema y Streb (2016) muestran que sí hay un ciclo electoral en el déficit fiscal. El déficit aumenta significativamente en años electorales, pero una vez que se desagregan los datos esto se debe a las provincias no alineadas, ya que la variación no es significativa para las provincias alineadas porque reciben mayores transferencias del gobierno nacional en años electorales.

Nuestro estudio contribuye a la discusión de si los votantes son fiscalmente

conservadores o liberales. Por un lado, Peltzman (1992) encuentra que los votantes en los Estados Unidos penalizan la expansión fiscal antes de elecciones. Por otro lado, Jones, Meloni y Tommasi (2012) encuentran para la Argentina que los votantes son fiscalmente liberales dado que el aumento del gasto provincial es financiado casi en su totalidad con transferencias del gobierno central, lo que es considerado una financiación externa del gasto provincial. Lo encontrado en este capítulo y en Garofalo, Lema y Streb (2016) encuadra en esta segunda perspectiva: mayores transferencias deberían indicar mayor probabilidad de que el partido de un gobernador sea reelegido al estar alineado, dado que los votantes premiarían esta práctica en economías altamente centralizadas fiscalmente como la República Argentina. Sin embargo, nuestra interpretación no es que esto se deba a un problema de recursos comunes, sino que se debe a problemas de política distributiva: el gobierno nacional favorece a los gobernadores aliados, lo que redundaría en beneficios electorales que los ayudan a ser reelectos.

Una recomendación posible es impulsar un proceso de descentralización fiscal en la Argentina con el fin de apaciguar la influencia del gobierno central en las elecciones provinciales. Algunos economistas se opondrían a esta medida por el aumento del riesgo de una crisis fiscal provincial, si está ligado a una mayor capacidad de endeudamiento de las provincias más grandes. Sin embargo, este efecto no deseado podría controlarse con reglas fiscales apropiadas, como encuentran Bohn e Inman (1996) para los Estados Unidos.





### Referencias Bibliográficas.

- Alt, James E., y David D. Lassen (2006), "Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries". *American Journal of Political Science* 50: 530-550.
- Arulampalam, Wiji, Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon y Bhaskar Dutta (2009). "Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India". *Journal of Development Economics* 88: 103-119.
- Barro, Robert, y David Gordon (1983). "A positive theory of monetary policy in a natural rate model". *Journal of Political Economy* 91: 589-610.
- Berry, Christopher R., Barry C. Burden y William G. Howell (2010). "The president and the distribution of federal spending". *American Political Science Review* 104: 783-799.
- Bohn, Henning, y Robert P. Inman (1996). "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 13-76.
- Brender, Adi, y Allan Drazen (2005), "Political budget cycles in new versus established democracies". *Journal of Monetary Economics* 52: 1271-1295.
- Collie, Melissa P. (1988). "Universalism and the parties in the U.S. House of Representatives, 1921-80". *American Journal of Political Science* 32: 865-883.
- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins (1986). "Electoral politics as a redistributive game". *Journal of Politics* 48: 370-389.
- de Haan, Jakob, y Jeroen Klomp (2013). "Conditional political budget cycles: A review of recent evidence". *Public Choice* 157: 387-410.
- Dixit, Avinash, y John Londregan (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics". *Journal of Politics* 58: 1132-1155.
- 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.
- Ferreira, Ivan, y Mauricio Bugarin (2007). "Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro". *Revista Brasileira de Economia* 61: 271-300.
- Galli, Emma, y Stefania Rossi (2002). "Political budget cycles: The case of the Western German Länder". *Public Choice* 110: 282-303.
- Gámez, Cesáreo, y Víctor A. Amarillas (2014). "The political budget cycle and alternation in power in Mexican states". *Explanans* 3: 91-122.
- Garofalo, Pablo, Daniel Lema y Jorge M. Streb (2016). "Party alignment, political budget cycles and vote within federal countries". Documento de trabajo, Universidad del Cema.

- Gervasoni, Carlos. (2010). "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces". *World Politics* 62: 302-340.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni, y Mariano Tommasi (2012). "Voters as fiscal liberals: Incentives and accountability in federal systems". *Economics & Politics* 24: 135-156.
- Kang, Woo Chang (2015). "Electoral cycles in pork barrel politics: Evidence from South Korea 1989-2008". *Electoral Studies* 38: 46-58.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, y Cecilia Testa (2006). "Allocating the U.S. federal budget to the states: The impact of the president". *Journal of Politics* 68: 447-456.
- Lema, Daniel (2006). "Conditional political budget cycles in Argentine provinces". En Daniel Lema, *Three essays on economic and political institutions*, tesis doctoral, capítulo 2. Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Lema, Daniel, y Jorge M. Streb (2013). "Ciclos electorales en política fiscal". En Osvaldo Meloni, editor, *Progresos en economía política de la política fiscal (Colección Progresos en Economía -AAEP)*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Lindbeck, Assar, y Jorgen W. Weibull (1987). "Welfare effects of alternative forms of public spending". *Public Choice* 52: 273-297.
- Lohmann, Susanne (1998). "Rationalizing the political business cycle: A workhorse model". *Economics and Politics* 10: 1-17.
- Meloni, Osvaldo (2016). "Electoral opportunism and vertical fiscal imbalance". *Journal of Applied Economics* 19: 145-168.
- Nordhaus, William (1975). "The political business cycle". *Review of Economic Studies* 42: 169-90.
- Peltzman, Sam (1992). "Voters as fiscal conservatives". *The Quarterly Journal of Economics* 107: 327-361.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Chur, Harwood Academic Publishers.
- Petry, François, Louis Imbeau, Jean Crête y Michel Clavet (1999). "Electoral and partisan cycles in the Canadian Provinces". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 32: 273-292.
- Porto, Alberto, Aurora Gallerano, Cecilia Rumi y Alejandro Támara (2004). "Comportamiento de los gastos y recursos públicos provinciales. 1959-2001." En Alberto Porto, Director, *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Riker, William H. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press.

- 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.
- Rose, Shanna (2006). "Do fiscal rules dampen the political business cycle?". *Public Choice* 128: 407-431.
- Rumi, Cecilia (2014). "National electoral cycles in transfers to subnational jurisdictions. Evidence from Argentina". *Journal of Applied Economics* 17: 161-178.
- Saporiti, Alejandro, y Jorge M. Streb, (2008), "Separation of powers and political budget cycles". *Public Choice* 137: 329-345.
- Shi, Min, y Jakob Svensson (2006). "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?". *Journal of Public Economics* 90: 1367-89.
- 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 Gustavo Torrens (2009). "Checks and balances on political budget cycles: Cross-country evidence". *Kyklos* 62: 426-447.
- Streb, Jorge M., y Gustavo Torrens (2013). "Making rules credible: Divided government and political budget cycles". *Public Choice* 156: 703-722.
- Tufte, Edward (1978). *Political control of the economy*. Princeton, Princeton University Press.
- Veiga, Linda Gonçalves, y Maria Manuel Pinho (2007). "The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy". *Public Choice* 133: 457-477.
- Veiga, Linda Gonçalves (2012). "Determinants of the assignment of EU funds to Portuguese municipalities". *Public Choice* 153: 2015-233.