

Determinantes económicos y políticos de las transferencias discrecionales a provincias: El caso de la democracia argentina (1984-2016)

Lic. Simón Lisandro Ayala

simonlisandroayala@gmail.com

FCE-UNC

DNI: 38.103.226

Tel.: 3513585656

Lic. Benjamín Castiglione

castiglionebenjamin@gmail.com

FCE-UNC

DNI: 38.482.629

Tel.: 3854138064

ABSTRACT

*Estudiar los determinantes de la política económica apelando a variables políticas ha sido una forma fecunda de analizar el comportamiento de gobiernos difícilmente justificables bajo criterios de optimalidad económica. Particularmente en Argentina, la naturaleza del juego político instaurado vuelve fundamental la aplicación de estos análisis al estudio de las vinculaciones fiscales entre Nación y Provincias. A través del uso de paneles dinámicos (Método General de los Momentos) se focaliza en la evolución de las transferencias discrecionales para indagar en la presencia de sesgos políticos en su trayectoria temporal y transversal, como ser: ciclos electorales, discriminación política, o beneficios fiscales para las provincias sobre-representadas en el Poder Legislativo y donde se originó políticamente el Presidente. Los **resultados provisionarios** no reflejan ciclos electorales de funcionamiento típico y sí respaldan las hipótesis de discriminación política positiva hacia provincias oficialistas, sobre-representadas legislativamente o de vinculación estrecha con el presidente.*

Palabras Clave: política fiscal, transferencias discrecionales, discriminación política.

Código JEL: E62, H73, H77.

I. Introducción

En este trabajo se busca explorar algunas de estas cuestiones en las formas en que se vinculan Nación y Provincias apelando al uso de paneles dinámicos. Sólo se tratará de explicar la evolución de las transferencias discrecionales y en principio se dejará de lado el análisis de otros mecanismos de vinculación fiscal entre el gobierno nacional y los subnacionales. Así el presente artículo se diferencia de otros que estudian el vínculo integral entre ambos niveles de gobierno (como Porto, Cont, & Juarros, 2014) u otros que focalizan exclusivamente en otros mecanismos, como ser las transferencias automáticas (Rezk, Laffit, & Ricca, 2013). Este proceder obedece a dos motivos particulares, el primero es la escasa atención relativa en la literatura a estas transferencias con respecto a otros mecanismos (como las transferencias automáticas) a pesar de su creciente relevancia en el ámbito fiscal. El segundo consiste en el hecho de que si los contrapesos institucionales limitan aunque sea de forma parcial la incidencia de los factores políticos, se puede conjeturar que mientras menos rígido (más discrecional) sea el esquema de distribución de recursos, mayor será la posibilidad de captar estos efectos.

Un eventual problema de este enfoque podría consistir en que mirar sólo una parte de los vínculos entre Nación y provincias puede conllevar importantes sesgos en el análisis, al querer extraer conclusiones generales de una pieza particular de un sistema sin comprender su vinculación con el resto del mismo. Con todo, indagar sobre los efectos de una parte del extenso mecanismo de vinculación intergubernamental puede derivar en conclusiones interesantes si es allí mismo donde más distorsiones de este tipo pueden existir. A fin de cuentas, siempre podrán compararse estas conclusiones con las derivadas de un enfoque más "holístico".

Las características propias de nuestro país hacen particularmente relevante la temática para el estudio de las interacciones entre el estado nacional y los estados subnacionales, debido a un gran nivel de interrelación entre las políticas nacionales y subnacionales (en comparación a otros sistemas federales), combinado con la gran relevancia institucional de las gobernaciones provinciales (Spiller & Tommasi, 2010).

Una de las primeras características políticas que se tratará de captar será la posibilidad de evidenciar un patrón temporal de ciclo electoral. Nordhaus (1975) fue el creador de la noción de “ciclo electoral” como una forma alternativa de generación de ciclo de negocios mediante la cual los gobernantes se aprovecharían de la miopía de sus votantes para manipular la economía a su favor a través de la política monetaria cuando se acerque una elección. Posteriormente autores como Rogoff (1990) generalizarían el concepto para incluir a la política fiscal y para evitar supuestos de miopía de los votantes. Modelando la circunstancia como un juego con información asimétrica, y con agentes con expectativas racionales, Rogoff (1990) muestra que se genera un ciclo electoral ante la existencia de un juego de señalización donde los gobiernos tratan de mostrarse como competentes a través de la provisión de altos niveles de bien público. Lohmann (1998) postula que la presencia de ciclos electorales puede generarse por un problema de falta de credibilidad del gobierno central que se enfrentará entonces a un problema de inconsistencia temporal. Al igual que con Nordhaus (1975), Lohmann (1998) desarrolló su teoría para la política monetaria y autores posteriores lo generalizaron para enmarcar a la política fiscal. Sin pretender profundizar más en la génesis y evolución del concepto de “ciclo electoral”, puede consultarse un sucinto y claro análisis del mismo en Lema & Streb (2013).

En nuestro país numerosos autores han encontrado evidencia que apuntaría a la presencia de ciclos electorales en el gasto público provincial. Algunos ejemplos de estos estudios son Medina & Lema (2003), Lema (2009), Jones, Sanguinetti & Tommasi (2000), Rumi (2008), Wyss (2016) y Porto & Sanguinetti (2001). Dado que las transferencias son provenientes de un gobierno de un nivel superior, las mismas podrían constituir una forma de generar un ciclo político en las finanzas provinciales sin que las provincias deban subir impuestos o aumentar la deuda, por lo que para ellas dichas transferencias representarían un beneficio político pleno. Rumi (2008) nos advierte de que si las jurisdicciones prevén la posibilidad de ser socorridas en caso de tener problemas económicos, los gobiernos subnacionales podrían enfrentar a restricciones presupuestarias “blandas”, generando entonces cierta relación endógena entre desequilibrio fiscal o gasto público y transferencias del sector público. A fin de cuentas, la hipótesis de presencia de ciclo electoral en las transferencias discrecionales a provincias se basa en la idea de que este podría ser un posible mecanismo para que los ciclos políticos del gasto provincial hallados en la literatura precedente tengan lugar.

Las otras hipótesis de economía política a contrastar estarán vinculadas a la representatividad que posean las provincias con el Gobierno Central. Una variable primordial en este esquema concierne al nivel de representación legislativa que posea una provincia, lo que en general tiende a mostrar una tendencia a una mayor obtención de recursos para las jurisdicciones mejor representadas. En nuestro país estudios como Porto & Sanguinetti (2001) verificaron dicha relación. Una explicación habitualmente brindada a tal fenómeno es que las jurisdicciones con mayor representación legislativa tienen una mayor capacidad de negociación con el gobierno central. Otra variable relevante concierne a la coincidencia política con el gobierno central, donde se indagará si al repartir fondos de forma discrecional existen sesgos para beneficiar a los gobernantes del propio partido. Finalmente se inquirirá sobre si los presidentes benefician en el reparto a las provincias donde se originaron políticamente, situación que para otras transferencias o asignación de gastos tiende a ser altamente significativa (Porto, Cont, & Juarros, 2014).

II. El modelo y metodología econométrica

El modelo a estimar es en esencia similar al planteado por Lema & Streb (2013) con algunas modificaciones:

$$y_{i,t} = \sum_j^k \beta_j y_{i,t-j} + \sum_j^m \gamma_j w_{j,i,t} + \delta E_{i,t} + \alpha O_{i,t} + \lambda P_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t}$$

donde “y” es un vector de variables dependientes que en este caso será de un componente (las transferencias discrecionales), el subíndice “i” indica la unidad política (provincias), el subíndice “t” el tiempo. La variable dependiente es función de retardos de sí misma, de un vector de variables de control, de tres variables *dummies* denotadas por si el momento “t” corresponde a un año electoral (E_{i,t}), si la provincia “i” es oficialista (O_{i,t}) y si el presidente inició su carrera política en dicha jurisdicción (P_{i,t}). El componente η corresponde a un efecto fijo por provincia no observado, mientras que ε es un término de error independiente.

La presencia de un efecto fijo por provincia sesgará los estimadores MCO debido a que genera una correlación entre los residuos y la variable dependiente (Labra & Torrecillas, 2014). Además, la presencia de una variable rezagada introduce una correlación entre las variables independientes y el vector de errores lo que incumple uno de los supuestos del modelo clásico lineal de rango completo. La sola presencia del término de efectos fijos η introduce la necesidad de trabajar con modelos en paneles, mientras que el uso de variables retardadas y de endogeneidad llevan a la necesidad de apelar a métodos de paneles dinámicos, particularmente al Método Generalizado de Momentos (MGM). En este sentido respetamos metodológicamente a autores como Rumi (2008), Lema (2009) o Medina & Lema (2003) que apelan a MGM en contraposición con autores como Porto, Cont & Juaros (2014) que utilizan modelos en paneles con efectos fijos. No desarrollaremos aquí por cuestiones de extensión los rudimentos del modelo MGM pudiendo consultarse en Arellano & Bond (1991) la formulación teórica del mismo y en Labra & Torrecillas (2014) una explicación pragmática de sus rudimentos.

Lo relevante en función del problema planteado será la significatividad estadística y los signos de los coeficientes que acompañan a las variables *dummy* y a algunas de las variables de control.

Sobre los datos para realizar la estimación, la información fiscal fue extraída de DNCFP de MECON, y expresada en términos reales utilizando información de INDEC y de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis. Los datos fiscales a su vez corresponden a la base devengado de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales. Las variables se regresan en términos reales y per cápita.

III. Resultados *provisorios*

Los siguientes resultados poseen un carácter provisorio y sobre los mismos nos encontramos trabajando a la fecha:

En general el diagnóstico residual y las pruebas econométricas asociadas al modelo reflejan que el mismo es en esencia válido su análisis no será incorrecto estará sesgado por inconvenientes econométricos (las pruebas consultadas entre otras fueron las de Wald, Sargan, Hansen y Arellano-Bond, además del análisis de significatividad de cada variable).

Se destaca así que con un nivel de 90% de confianza las transferencias discrecionales retardadas un período, el resultado financiero retardado un período, la cantidad de senadores cada 100.000 habitantes, y las variables dicótomas que reflejan: la realización de una elección en sentido “amplio” (incluye elección de gobernador, presidenciales o elecciones legislativas de medio término), si una provincia está alineada con el partido político que gobierna el país y si la provincia concibió políticamente al presidente de turno, son todas estadísticamente significativas. Por el contrario, el intercepto no es estadísticamente significativo.

La significatividad de la variable dependiente rezagada un período (transferencias discrecionales) refuerza la noción de endogeneidad que amerita la aplicación de paneles dinámicos por sobre el uso de paneles estáticos y es un supuesto típico en la aplicación del método de los momentos. En lo referente al resultado fiscal, no se verifica el efecto compensador hipotetizado por Rumi (2013) en el que el gobierno central auxilie a las provincias con aprietos económicos endogeneizando su desequilibrio fiscal al relajar su

restricción presupuestaria. Al contrario, el coeficiente de signo positivo indica que las transferencias tendieron a fluir a provincias más equilibradas en lo fiscal.

De las variables de índole política se desprenden muchas conclusiones relevantes. La primer variable considerada fue un índice que refleje el nivel de representación en el Poder Legislativo de cada provincia. Se observa un elevado nivel de significación y un coeficiente positivo que confirma la hipótesis de que las provincias con mayor representación legislativa (sobre-representadas) tienden a percibir mayores recursos debido, quizás, a que poseen mayor poder relativo en las negociaciones con otros niveles de gobierno. La variable usada aquí fue senadores cada 100.000 habitantes, pero la significación estadística y el signo de su coeficiente no cambia si se lo pondera por diputados cada 100.000 habitantes o legisladores cada 100.000 habitantes. La mayor significatividad y magnitud del coeficiente para la variable especificada por senadores se debe a que la sobre-representación de las provincias chicas es mayor en dicha Cámara y se observa en otros estudios como por ejemplo Porto, Cont & Juarros (2014). Otro trabajo que encuentran efectos positivos en la “sobre-representación” es el de Porto & Sanguinetti (2001).

La variable *dummy* asociada a que el año en cuestión sea electoral permite analizar la presencia de ciclos electorales en la evolución de las transferencias discrecionales. Dada la amplia bibliografía citada anteriormente que sugiere la presencia de ciclos electorales en el gasto público provincial pareciera una conjetura interesante el ver si este canal de vinculación entre Nación y Provincias facilita dicho patrón. La menor rigidez relativa de estas partidas frente a otras de mayor magnitud apuntaba hacia una mayor posibilidad de que se manifieste dicho comportamiento. Los datos refutan fuertemente estas conjeturas con una particularidad que convierte a los resultados en anómalos, no sólo el coeficiente no tiene el signo teorizado (en este caso es negativo con lo que esta variable “estabilizaría” o limitaría eventuales ciclos electorales de gasto provincial) sino que se muestra altamente significativo. Nuevamente este resultado se muestra robusto (mantiene significancia estadística y orientación del coeficiente) ante formas alternativas de especificar un año electoral como considerar solo las elecciones de gobernador o solo las elecciones legislativas. Una posible explicación aparece cuando se considera que cuando en la literatura se encuentra ciclos políticos en las transferencias las mismas se modelan de una forma más compleja que en el presente artículo, distinguiendo entre transferencias en dinero o en especie (Rumi, 2013) o planteando otros mecanismos de ajuste intertemporal (Lema, 2009). **En este último punto nos encontramos trabajando en la actualidad probando con especificaciones de ajuste intertemporal más complejas que la postulada inicialmente.**

Se observa una discriminación política tendiente a favorecer por este canal a las provincias alineadas con el color político de la Presidencia significativa a un 90% de confianza. En la literatura se suele observar dicha situación (Porto, Cont, & Juarros, 2014). Se testeó una posible interacción con la variable del ciclo electoral, que implicaría que este sesgo oficialista se agravaría en años electorales, pero dicha variable no fue significativa posiblemente debido a los resultados atípicos del ciclo electoral.

Finalmente, la última variable política utilizada es la que busca reflejar un sesgo tendiente a favorecer a la provincia donde el presidente de turno se desarrolló políticamente. Esta es una de las variables que tradicionalmente se muestra como altamente significativa en la mayoría de los estudios empíricos (Porto, Cont, & Juarros, 2014). El presente estudio no es la excepción encontrando que dicha condición es significativa estadísticamente y presenta un coeficiente particularmente elevado.

Cabe destacar que otras variables frecuentemente utilizadas en la literatura para predecir los recursos de una jurisdicción como la densidad poblacional, la evolución de las transferencias automáticas, el Producto Bruto Geográfico (PBG) o algún índice que refleje la inflexibilidad del gasto público no se mostraron estadísticamente significativas.

IV. Bibliografía selecta

- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of Specifications for Panel Data: Montecarlo evidence and an application to employment equations . *Review of Economic Studies*, 58: 277-297.
- Jones, M., Sanguinetti, P., & Tommasi, M. (2000). Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of argentine provinces. *Journal of Development Economics*, 61: 305-330.
- Labra, R., & Torrecillas, C. (2014). *Datos de panel, un enfoque práctico*. Working Paper. Universidad Autónoma de Madrid.
- Lema, D. (2009). Conditional Political Budget Cycles in Argentine provinces. *Documento de Trabajo 389, Universidad del CEMA*.
- Lema, D., & Streb, J. (2013). Ciclos electorales en política fiscal. En O. Meloni, *Progresos en Economía Política de la Política Fiscal* (págs. 28-67). Buenos Aires: Temas.
- Lohmann, S. (1998). Rationalizing the political business cycle: A workhouse model. *Economics and Politics*, 10: 1-17.
- Medina, L., & Lema, D. (2003). Ciclos presupuestarios de origen electoral: el caso de las provincias argentinas. *Anales de la Asociacion Argentina de Economía Política*.
- Myoung Park, H. (2011). *Practical Guides to Panel Data Modeling*. International University of Japan.
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42: 169-190.
- Porto, A., & Sanguinetti, P. (2001). Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13: 237-256.
- Porto, A., Cont, W., & Juarros, P. (2014). Economía y política en la ejecución del presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales. El caso Argentino. *III Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, 1-41.
- Rezk, E., Laffit, G., & Ricca, V. (2013). Economía Política de las Transferencias. Un análisis con datos de panel. En O. Meloni, *Progresos en Economía Política de la Política Fiscal* (págs. 100-128). Buenos Aires: Temas.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80:21-36.
- Rumi, C. (2008). *Finanzas Públicas bajo competencia política. Marco Federal y evidencia de Argentina*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Rumi, C. (2013). Federalismo Fiscal y Economía Política de la descentralización. En O. Meloni, *Progresos en Economía Política de la Política Fiscal* (págs. 67-99). Buenos Aires : Temas.
- Spiller, P., & Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & P. Tommasi, *El juego político en América Latina, ¿cómo se deciden las políticas públicas?* (págs. 75-116). Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wyss, F. (2016). *Las provincias argentinas y el ciclo político-presupuestal: un análisis en 30 años de democracia*. Córdoba: Trabajo Final de Carrera, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.