

Gasto Político Electoral: El Caso de las ATN en Argentina

Sebastián Alvarez*

Instituto de Economía y Finanzas

Universidad Nacional de Córdoba

Nociones Generales: Introducción

La persistente presunción de que el accionar de los hacedores de política, en el manejo y diseño de la política económica de un país, se ve ocasionalmente influenciado, y por ende condicionado, por razones de tipo político-electoral, no deja de ser una fuente generadora de permanente escepticismo sobre la propensión de los sistemas políticos contemporáneos a gestar incentivos que guíen el proceder de dichos dirigentes políticos en la dirección correcta. Este es sólo uno de los tantos aspectos en los que las consideraciones de índole económica se enlazan con las de carácter político. Existen cada vez más y nuevas ligaduras que vinculan el planeamiento, y la consecuente aplicación, de medidas elaboradas a partir de apreciaciones inherentes a la teoría económica, con los aspectos políticos propios del contexto en el cual las mismas se llevan a cabo. Surge de este modo la velada idea de que *“en el mundo real un plan económico no se ocupa solamente de resolver problemas económicos, [sino que los mismos] atienden a la sustancia política y económica de la cuestión, [por lo que los dirigentes políticos] no tienen obstáculos políticos para resolver problemas económicos, sino que tienen problemas políticos y económicos y necesitan resolverlos”*¹. De esta forma, la posibilidad de implementar políticas que procuren alcanzar la “eficiencia económica”, queda supeditada a la viabilidad que le otorgue a dicho programa la estructura político-institucional en la cual operan los decisores. Considerando también *“que la evolución de un país hacia la democracia es la esencia del progreso político y su avance hacia una sociedad más justa y próspera constituye el progreso económico”*², no debe resultar extraño el interés creciente por parte de la ciencia económica en estudiar el actuar de los políticos y los factores que lo condicionan.

En los países regidos por sistemas democráticos representativos, la evolución y el comportamiento del gasto público en períodos electorales, tanto en lo que se refiere estrictamente a su magnitud, como en lo que hace a los cambios en la asignación relativa del mismo entre las diferentes partidas que componen el balance presupuestario del gobierno, no deja de ser un asunto de continuo estudio y debate por parte de los profesionales de las ciencias económicas. El por qué de esta “hipotética” modificación en el comportamiento de determinadas cuentas fiscales durante períodos electivos, respecto del que podríamos denominar “tendencial”, viene explicado, en gran medida, por el interés generalizado por parte de los líderes políticos en lograr un resultado favorable en las urnas. Este deseo de los funcionarios gubernamentales por mantenerse en el poder, en

* Estudiante de la carrera Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (U.N.C.)

Agradezco a mis colegas y amigos Luciano Crisafulli, Lucila Berniell, Diego Fresoli, Hernán Morero y Jonatan Saúl y a Carlos, mi padre, por el tiempo dedicado a la lectura del artículo y por las importantes sugerencias y comentarios realizados.

¹ Palermo, Vicente; *“Estrategias riesgosas. Racionalidad política y gestión económica de gobiernos representativos: El Plan Real”*.

² Hirschman, Albert O.; *“La conexión intermitente entre el progreso político y el económico”* (1994).

escenarios de competencia política, genera fuertes incentivos que direccionan su conducta hacia la utilización de ciertos instrumentos económicos bajo su disposición, en pos de la obtención de una mayor cantidad de votos. Así es que se origina el conocido problema del principal-agente, el cual tiene lugar toda vez en la que una o varias personas (principal) confían la realización de determinadas tareas a otra(s) (agente), donde los intereses que gobiernan el proceder de sendas partes difieren, y donde, dada la asimetría en la distribución de la información, la ejecución del accionar del agente es sólo parcialmente controlable por el principal. De esta forma, la posibilidad de un político (agente) de permanecer en el poder, ya sea directamente a través su propia reelección, o en forma indirecta permitiendo el triunfo de alguno de sus correligionarios, dependerá de su habilidad y de la viabilidad de implementar políticas que incidan positivamente en la utilidad de los electores (principal), para de esta forma poder hacerse de (“comprar”) sus votos. La efectividad del engaño al electorado, mediante la instrumentación de medidas no óptimas, viene dada por la inobservancia, por parte de estos últimos, de dicho accionar político (consecuencia directa de la asimetría informativa).

Existe así en economía una rama de estudio denominada teoría del Ciclo Político Económico (CPE) que investiga los efectos que tiene la posibilidad de que haya un cambio en el *policy maker*, sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas. Dicha teoría predice que los gobiernos utilizarán la política monetaria, fiscal y cambiaria para mejorar las condiciones económicas en el período anterior a las elecciones, con el fin de conseguir un mayor número de votos. Existen varias alternativas para construir y modelar sistemas que permitan detectar la existencia de ciertos ciclos regulares sobre determinadas variables económicas como consecuencia de motivaciones políticas. Dichos modelos se especificarán según sean las hipótesis que se asuman sobre el comportamiento de los agentes políticos y la manera en que los votantes determinen sus expectativas. En el cuadro I se presenta un esquema resumen que permite identificar las diferentes combinaciones posibles entre las características mencionadas, conjuntamente con sus principales expositores.

Cuadro I : Modelos sobre el Ciclo Político Económico			
<u>Motivación de los Agentes</u>	<u>Racionalidad de los Agentes</u>		
	<u>Expectativas Adaptativas</u>	<u>Expectativas Racionales</u>	
		Con Asimetría de Información	Con Rigideces Nominales
Optimista	Nordhaus (1975)	Rogoff y Sibert (1988)	
	Lindbeck (1975)	Rogoff (1990)	
	Assael y Larraín (1994)	Persson y Tabellini (1990)	
Ideología Partidaria	Hibbs (1977)		Alesina (1987)

Fuente: Revista de Economía Banco Central del Uruguay

Sin adentrarse en este tipo de construcciones, el presente trabajo pretende, sencillamente, dar cuenta acerca de la posibilidad de que exista evidencia real en las cuentas fiscales que permita convalidar la creencia popularmente consensuada sobre la utilización oficialista de fondos del erario público con objetivos netamente electorales en La República Argentina. Para ello se procederá a

analizar la evolución de las partidas pertinentes del Sector Público Nacional (SPN), en el período que va desde el primer trimestre de 1998 hasta igual período del año 2005, con el fin último de detectar la presencia de algún patrón especial de comportamiento que pueda explicarse por la vigencia del mencionado fenómeno. Así, deben considerarse aquellas cuentas fiscales que reflejen lo más adecuadamente los canales a través de los cuales los políticos pueden asignar fondos guiados por criterios propios.

Evidencias para el caso Argentino

Para llevar a cabo la tarea planteada en la sección previa y elegir la partida fiscal correcta, debe tenerse en mente el comportamiento hipotético, ya planteado, de que en períodos próximos a elecciones los políticos buscarán impactar positivamente en todos aquellos aspectos que ellos consideren que los votantes tendrán en cuenta al momento de decidir su voto. Para el caso particular del partido que ejerza el poder durante dicho período, existirá la posibilidad de manipular un mayor número de instrumentos que afecten el funcionamiento de la economía (siendo este uno, sino el principal, de los aspectos que toman en cuenta los electores para evaluar la labor del partido gobernante, para así “premiar” o “castigar” con su voto) antes de las elecciones para, de esta forma, incrementar sus chances de victoria. Dentro de los instrumentos de política a disposición, existirán algunos que por características propias, permitirán lograr un impacto más rápido y manifiesto a los ojos de los votantes, en relación al que podría alcanzarse con otros. Ellos serán, por lo tanto, más aptos y atractivos a la hora de conquistar electores, y por ello, más utilizados.

El empleo de la política fiscal, específicamente mediante el manejo del gasto público, se vuelve una alternativa de vital importancia en la atención de los objetivos políticos expuestos. En virtud de lo expresado en el párrafo anterior, dentro de las partidas que integran el gasto público, existirán algunas más llamativas y convenientes para el manejo de fondos. Ellas serán todas aquellas que otorguen cierta flexibilidad de ajuste en el corto plazo; es decir, exista la posibilidad de actuar en dirección contraria a la emprendida en el período pre-eleccionario, en caso de que así sea la voluntad del político o que la situación fiscal así lo requiera. Incrementos en la cantidad de empleados públicos, bienes y servicios, aumentos de jubilaciones, entre otras, son medidas que una vez emprendidas, implicarán un compromiso posterior cuyo abandono será difícilmente realizable, ya que una vez incrementadas las erogaciones en estos conceptos, las dimisiones, generalmente, son políticamente inviables. Por ello la importancia de emplear fondos que tengan un alto impacto social en un período reducido de tiempo, sin que generen compromisos futuros irrenunciables. Las transferencias de fondos entre los distintos niveles de gobierno, para países federales, cumplen muchas de las veces con estos requisitos, aunque ello claramente dependerá de la estructura gubernamental específica de cada país. Así es que gran parte de la literatura postula a dichas erogaciones como uno de los posibles candidatos a ser considerados³.

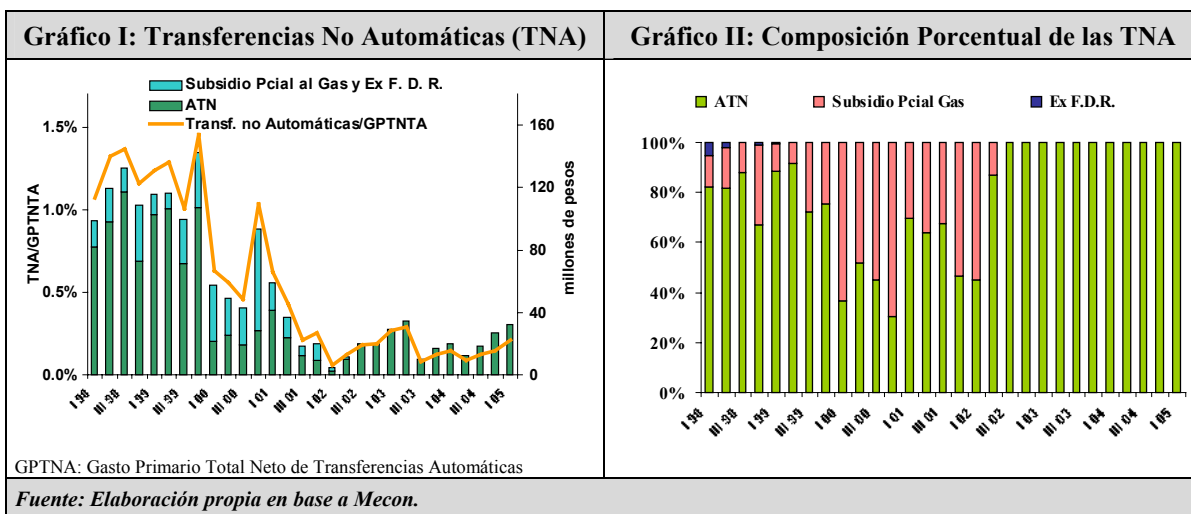
En La República Argentina las transferencias de recursos de origen nacional, ya sean en concepto de trasferencias corrientes o de capital, se distribuyen entre tres destinos: el Sector Privado, el Sector Público y el Sector Externo, siendo dos primeros destinos los más significativos. Dentro de

³ Ver Rogoff, K. y Sibert, A.; *“Elections and macroeconomics policy cycles”* (1988). Existen, sin embargo, autores que proponen hipótesis que utilizan partidas alternativas; Block (2001) sostiene que el ciclo político presupuestario surge de la supuesta información asimétrica por la que los votantes, en períodos pre-electorales, observan el gasto corriente y no el gasto de capital, el cual se efectiviza con cierto rezago temporal. Esto incentivaría a los dirigentes a incrementar relativamente más los gastos corrientes que los de capital en períodos electorales (*“Elections, electoral competitiveness, and political budget cycles in developing countries”*).

las erogaciones destinadas al sector público, las principales colocaciones corresponden a las provincias, los municipios, las universidades y las empresas públicas. En lo que hace a los recursos estrictamente transferidos a las provincias, dada la estructura del sistema fiscal argentino, pueden distinguirse dos tipos según cuál sea la mecánica distributiva:

- **Transferencias automáticas:** son aquellas cuyos montos se determinan instantáneamente a partir de lo recaudado por el gobierno nacional, de manera tal que su distribución entre las provincias se realiza automáticamente siguiendo las pautas asignativas que especifican las leyes correspondientes (v.gr. coparticipación federal neta, fondo obras de infraestructura eléctrica, fondo educativo, necesidades básicas insatisfechas, etc). Dada la naturaleza legal que rige el estricto criterio de transmisión de los recursos circunscriptos en esta categoría, no existe posibilidad de encontrar contabilizado aquí, aquellas asignaciones que respondan a criterios puramente arbitrarios, al menos en lo que hace a permitir ejecuciones directas en períodos de corto plazo (proximidad de las elecciones); en otras palabras, modificar los criterios establecidos en estas normas requerirá de un extenso proceso institucional que volvería impracticable e inútil la medida.
- **Transferencias no automáticas:** dentro de esta categoría, a diferencia del caso anterior, se registran aquellas asignaciones cuya distribución no responde a pautas legales severas que permitan determinar la cuota correspondiente a cada provincia en cada momento; por el contrario, existe en ellas cierto margen de indeterminación en cuanto al nivel de especificación y la justificación de las mismas por parte del poder ejecutivo, lo que permite algún grado de discrecionalidad en su utilización, ya que las exigencias y restricciones legales son insuficientes o incumplidas.

Desde el tercer trimestre del año 2002 esta partida se encuentra conformada únicamente por los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Sin embargo, otros conceptos que se encontraban contenidos dentro de esta clasificación fueron las transferencias realizadas como Subsidios Provinciales al Consumo de Gas y las que correspondían al ex Fondo de Desarrollo Regional; este último vigente hasta fines del primer semestre de 1999. En el gráfico II puede observarse el peso relativo de cada uno de estos componentes en el total de transferencias no automáticas.



Las transferencias totales acumuladas anuales rondaron los 5,74 puntos porcentuales del PIB nominal anual promedio, mostrando un comportamiento relativamente estable en estos términos para todo el período de análisis. A partir del tercer trimestre del 2001 la participación respecto del PIB comienza a descender hasta alcanzar su menor nivel en el tercer trimestre del 2002 (4,08%), para de allí comenzar una recuperación continuamente creciente llegando a ubicarse en el primer semestre del 2005 en su máximo valor del período (6,48%). En términos del gasto primario total del SPN, el total de transferencias presenta un valor medio del 30% para el período, aunque la variabilidad en torno a dicho valor no es despreciable, en especial durante los cuatro años de recesión económica (1999-2002). No obstante la significativa importancia de los montos manejados por el gobierno bajo esta categoría, como puede observarse a partir de los datos presentados, hay que aclarar que la mayor parte de dichas transferencias corresponde a lo que anteriormente hemos catalogado como “transferencias automáticas”, las cuales explicaron siempre más del 96% de las transferencias totales en el período; en los últimos tres años y medio ellas cobraron más importancia aún, adjudicándose poco más del 99% de dicho total.

En el gráfico I puede contemplarse el comportamiento de las transferencias no automáticas como porcentaje del gasto total primario neto de transferencias automáticas (GPTNTA)⁴ para el período de análisis, como así también su evolución en millones de pesos nominales. La marcada reducción en la participación que comienza a entrecerse a partir del 2000, desde su pico máximo en el último trimestre del 99, tanto en términos nominales (142,3 millones de pesos) como relativos (1,5% del GPTNTA), obedece a dos fenómenos: inicialmente, la reducción en los niveles de recaudación como consecuencia de la recesión económica originada en 1999, disminuyó los recursos disponibles por el gobierno nacional bajo la categoría de ATN; posteriormente, desde mediados del 2002, comienza a observarse un continuo crecimiento del GPTNTA, acompañado por una caída en los niveles de transferencias nominales como consecuencias de la pérdida de vigencia del Subsidio Provincial al Gas (alta participación en el total de transferencias no automáticas; ver gráfico 2).

En este trabajo consideraremos a las ATN como uno de los posibles medios de los que dispone el gobierno nacional para distribuir fondos entre las provincias según el criterio que crea adecuado. Si bien esto parecería atentar contra lo establecido en la Ley 23.548⁵, donde se establece en su artículo tercero inciso “c” la “*creación de un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias con la finalidad de atender situaciones de emergencia y desequilibrio financiero de los distintos gobiernos provinciales*”, en la práctica la asignación de dichos fondos por parte del Ministerio del Interior, encargado de su distribución en función de lo establecido en el artículo 5 de la mencionada Ley, fue en gran parte discrecional. Prueba de ello lo constituye el hecho particularmente evidente de que durante el período 1990-1999, bajo la gestión del Dr. Menem, la provincia de La Rioja recibió poco menos de un tercio (32,2%) del total de transferencias efectuadas en este concepto; mientras que durante los dos años que duró la presidencia del Dr. de la Rúa, 2000-2001, La Rioja pasó a recibir apenas el 7% del total distribuido en su período de gobierno⁶. Esto confirma la idea generalizada de que el gobierno dispone de un margen relativamente amplio para asignar los fondos contemplados bajo este concepto según criterios arbitrarios propios. De este modo, la elección de dicha partida como instrumento que refleja el comportamiento político bajo sesgo discrecional, en los términos

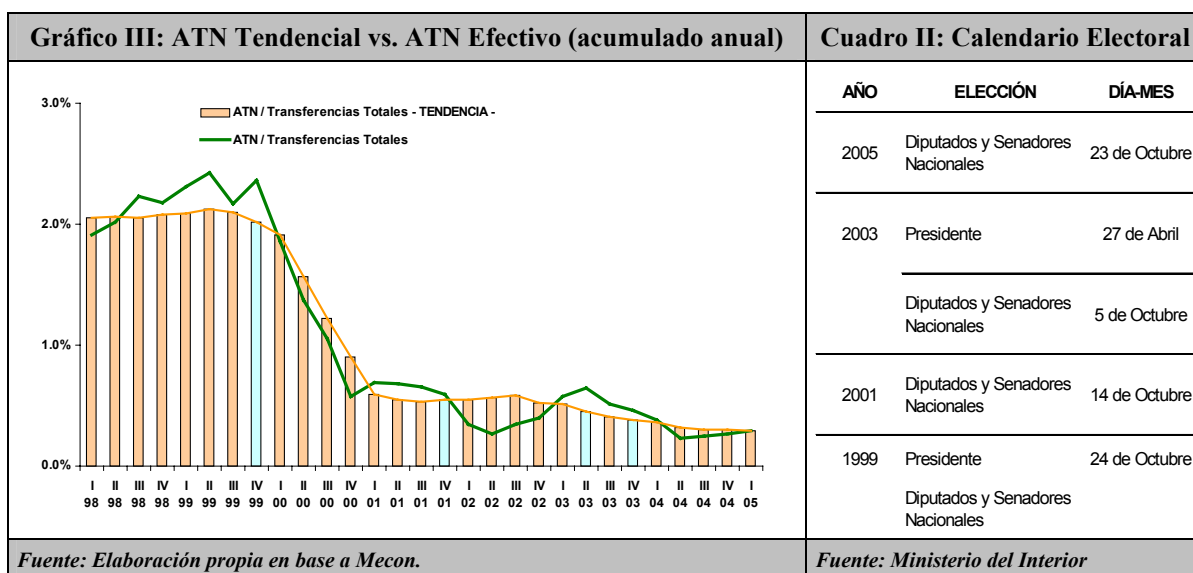
⁴ Se ha elegido este denominador ya que se considera que esta expresión representa más adecuadamente los fondos de libre disponibilidad por parte del gobierno, debido a que tanto el pago de intereses como las transferencias automáticas a las provincias no se encuentran dentro los fondos disponibles para el gobierno nacional.

⁵ Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales (vigente desde el 26 de enero de 1988).

⁶ Ver “*Proyecto de Resolución*” de la Comisión Especial de Investigación de los fondos destinados a los Aportes del Tesoro Nacional elaborado por el ARI.

anteriormente planteados, dista de ser caprichosa. En el presente trabajo se pretende testear la hipótesis que conjetura la canalización de fondos dirigidos a las provincias con motivos electorales a través de esta partida. Sin dudas existen muchos canales alternativos a través de los cuales el gobierno nacional puede distribuir fondos sesgado por este tipo de motivaciones (inversión real directa, planes de ayuda social, fondos de desarrollo regional, entre otras), sin embargo, aquí nos limitaremos a analizar sólo el caso de las ATN.

Para llevar adelante el análisis se procederá diferenciar la componente tendencial de la cíclica en la evolución temporal de las ATN; donde las oscilaciones en torno a la tendencia suponemos se deben a motivos electorales, lo cual constituye la hipótesis planteada a comprobar. De esta forma, dada la regularidad bianual del calendario electoral nacional en el período analizado, independientemente de que las elecciones sean presidenciales, parlamentarias o ambas a la vez, se podría presuponer la existencia de ciclos regulares de una duración promedio tal que permita cambios de dirección cada dos años, ubicándose por encima o por debajo de la tendencia según nos encontremos en períodos pre-electorales o post-electorales.



En el gráfico III se presentan ambas series de datos, la tendencial y la efectiva, para la participación de las ATN acumuladas anuales en el total de transferencia acumuladas anuales; las barras en color celeste señalan el trimestre en el cual se produjeron las elecciones. En el cuadro II puede observarse que durante el año 2003 hubo elecciones presidencial en el mes de abril y legislativas en octubre; en 1999 se realizaron ambas simultáneamente en octubre; y en el 2001 se eligieron sólo autoridades parlamentarias también en el mes de octubre. De esta forma puede verse como en aquellos períodos previos a fechas electorales, las ATN efectivas se ubicaron sistemáticamente por encima de su tendencia. Comportamiento opuesto corresponde a períodos más alejados de las elecciones. En el gráfico puede observarse también como a partir del segundo trimestre del 2004, la participación de las ATN comienza nuevamente a incrementarse en relación al que sería su comportamiento tendencial. Este dato no es menor si se tienen en mente las elecciones de diputados y senadores nacionales correspondientes al mes de octubre del 2005. Respecto de la posición del trimestre electoral en el ciclo, puede observarse que la misma tiende a ubicarse en la parte descendente del ciclo, lo que sería consistente con un comportamiento que

busca reducir las erogaciones de manera inmediata una vez que ha finalizado la contienda electoral. Exceden al objetivo de este artículo cuestión como la duración estricta del ciclo, los factores que la determinan, entre otras preocupaciones relevantes.

Conclusión

En el presente trabajo se procedió a analizar el comportamiento de determinadas cuentas que componen el gasto del sector público nacional no financiero, con el objetivo de identificar al menos una de las posibles partidas, a través de las cuales el gobierno canaliza fondos de manejo discrecional. El fin último consiste en, una vez detectada dicha(s) partida(s), analizar la evolución de la misma, con el objetivo de identificar patrones de comportamiento regulares en el tiempo que puedan ser consecuencias de la utilización de recursos con fines propiamente electorales.

Está conducta, cuya veracidad parece estar lejos de ser cuestionada, se ha contrastado contra el comportamiento que mostró la serie de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a lo largo del período comprendido entre enero de 1998 y marzo del 2005. A partir de la relación entre el valor real de la serie y el que surge eliminar los componentes cíclicos de la misma (tendencia), puede concluirse que existe evidencia a favor de la hipótesis postulada en el período analizado (comprende tres elecciones nacionales). A partir de los resultados expuestos se observa que la participación de las ATN acumuladas anuales en el total de transferencias realizadas a las provincias se encuentra por encima de su valor tendencial en períodos pre-electorales, para declinar rápidamente una vez concluidas las elecciones.

Córdoba, Octubre de 2005.

ANEXO

Datos

Los datos empleados en este trabajo corresponden a los publicados por la secretaría de hacienda del ministerio de economía y producción en el boletín fiscal trimestral. Dominio web:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html>

A la fecha, 3 de Octubre del 2005, se encuentra disponible información hasta el primer trimestre del 2005.

Metodología

Para el cálculo de la tendencia y la elaboración del gráfico 3, se procedió primero a desestacionalizar las series a través del método X-11, para luego filtrar los resultados así obtenidos mediante el tradicional filtro de Hodrick-Prescott. Ambos procedimientos se realizaron con el programa e-views. Esta secuencia se aplicó individualmente a cada una de las series aquí consideradas: Transferencias automáticas, Subsidio Provincial al Gas, Ex Fondo de Desarrollo Regional, y las ATN. Para estas últimas el filtrado se llevo a cabo en dos tramos: el primero, hasta el primer trimestre del año 2000; y el segundo, desde el segundo trimestre del 2000 en adelante. La selección de dicho período como punto de quiebre, se debe a que a partir de segundo trimestre de dicho año se observa una reducción muy marcada en los montos manejados en conceptos de ATN. Sin embargo, dicha selección fue realizada sin el soporte de ningún método econométrico.