



Universidad de
San Andrés

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

EFFECTO ELECTORAL EN EL GASTO PÚBLICO:
UN ESTUDIO EMPÍRICO PARA AMÉRICA LATINA

Autor: Malena Fernández Bettelli

Legajo: 25169

Mentor: Jorge Baldrich

VICTORIA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, MAYO DE 2017

Efecto electoral en el gasto público: un estudio empírico para América Latina

Malena Fernández Bettelli¹

Universidad de San Andrés

Resumen

Este trabajo estudia el efecto de las elecciones en la política fiscal de los países de América Latina. Es decir, analiza si la política fiscal difiere entre años electorales y no electorales. En concreto, se observa el efecto sobre dos variables: el crecimiento anual de los egresos del Estado y los errores en las previsiones presupuestarias. Para ello, se utilizan datos del gasto presupuestado y ejecutado para 29 países en el período 2009-2015. Se realizan estimaciones que incluyen efectos fijos por país y por año y se encuentra que el crecimiento del gasto es en promedio un 50% mayor durante el año anterior a los comicios y que el error de pronóstico es mayor en años en que hay elecciones, aunque este último efecto no es significativo.

Además, se estudia si este efecto electoral es diferente en países que poseen distinto nivel de desarrollo de dos instituciones. Por un lado, una *Cuenta Única del Tesoro*, que consolida los saldos en efectivo del gobierno. Su existencia se corresponde con una caída promedio del error de pronóstico de un 58% en un año en que hay comicios. Por otro, un *Marco de Mediano Plazo* que se basa en una serie de proyecciones para extender el horizonte de elaboración la política fiscal. En países que alcanzaron un mayor grado de desarrollo de esta institución, durante un año electoral se observa un menor crecimiento de los egresos, un aumento menor o caída del error de pronóstico negativo (subestimación) y una mayor sobreestimación del gasto.

¹ Malena Fernández Bettelli, Universidad de San Andrés, Vito Dumas 284, Victoria, provincia de Buenos Aires, Argentina. E-mail: malenafernandezb@gmail.com. Agradezco a Jorge Baldrich por alentarme mi interés por la materia y guiarme en la elaboración de este trabajo. Reconozco el importante aporte de Nicolás Berra, Maximiliano Fariña, Lucía González Moreno, Lucrecia Granda y Mackinson, Paula Rassiga, Francisca Schmidt-Liermann, Nicole Thompson y Micaela Zabalo en la construcción de la base de datos. También quiero dar gracias a quienes me acompañaron a lo largo de la carrera por haber hecho de ella una experiencia incomparable en lo académico y lo personal. Finalmente, agradezco a mi familia por su incondicional apoyo en este proceso.

Todo el contenido es de mi autoría y me responsabilizo por cualquier error.

Índice

1. Introducción	3
2. Literatura previa.....	5
2.1. <i>Political Budget Cycles</i>	5
2.2. <i>Political Forecast Cycles</i>	6
2.3. Cambio en el efecto por la existencia de instituciones.....	7
3. Datos	8
3.1. Gasto y error de pronóstico presupuestario.....	8
3.2. Elecciones presidenciales.....	10
3.3. Variables institucionales	10
3.3.1. <i>Cuenta Única del Tesoro</i>	10
3.3.2. <i>Marco de Mediano Plazo</i>	11
4. Metodología	13
5. <i>Political Budget Cycles</i> en América Latina	14
5.1. Efecto electoral sobre el crecimiento anual del gasto	14
5.2. Efecto electoral condicional en instituciones.....	16
6. <i>Political Forecast Cycles</i> en América Latina	18
6.1. Efecto electoral sobre el error de pronóstico presupuestario en el gasto	18
6.2. Efecto electoral condicional en instituciones.....	19
6.3. Especificación alternativa: el valor absoluto del error de pronóstico	22
7. Conclusión	24
Anexo A. Errores en las previsiones presupuestarias	26
Anexo B. Elecciones en América Latina el período 2009-2015.....	27
Anexo C. Fuentes de datos.....	28
Referencias.....	29

1. Introducción

El Presupuesto Nacional de un país es una ley sancionada por su respectivo Poder Legislativo con frecuencia anual. Suele ser llamada la “ley de leyes”, porque establece los gastos que planea realizar el Estado en función de los recursos que espera obtener. Se trata del “documento de política más importante para los gobiernos, en el cual se reconcilian sus objetivos y se implementan en términos concretos” (OECD, 2002, p.7, traducción propia). Por ello, es relevante estudiar qué factores pueden afectar las características que toma esta ley y su ejecución.

Para elaborar el presupuesto, los gobiernos se basan en pronósticos de variables macroeconómicas. Por ello, las cifras de ingresos y gastos que se incluyen en estos tienen la naturaleza de una predicción (Pina & Venes, 2011; Pons Novell y Solé Ollé, 2001). La diferencia entre el plan estipulado en el presupuesto y su implementación es, entonces, un error de pronóstico.

Según Pons Novell y Solé Ollé (2001), la utilidad de esta ley “para evitar la resolución de conflictos durante la fase de elaboración –y trasladar así los problemas hacia el futuro– hace que pueda ser utilizado de forma estratégica por parte de los gobernantes” (p. 1); luego, si existe una diferencia entre el plan y la implementación se puede aducir dificultades técnicas. Asimismo, el presupuesto del Estado suele ser susceptible de sufrir el problema de los recursos comunes, que emerge del hecho de que los programas de gobierno generan beneficios concentrados geográfica o sectorialmente, mientras que su financiamiento proviene de fondos comunes. Esto conlleva a que aquellos que reciben los beneficios no internalicen su costo total, por lo que se introducen sesgos en el gasto que pueden comprometer el logro de la disciplina fiscal (Stein, Talvi y Grisanti, 1999). Por lo tanto, el presupuesto, su ejecución y el error de pronóstico son susceptibles de ser manipulados con propósitos políticos. Esto es especialmente cierto en la proximidad de las elecciones cuando los gobernantes aspiran a renovar su legitimidad. Esta presión puede generar incentivos a manipular la política pública con el fin de incrementar sus chances de reelección (Vergne, 2009).

Existen numerosos trabajos que estudian este comportamiento estratégico en la proximidad de los comicios. Por un lado, existe evidencia empírica de la presencia de ciclos en las variables de política fiscal como gastos, ingresos y déficit que son causados por las elecciones, denominados *Political Budget Cycles* (Rogoff y Sibert, 1989; Rogoff, 1990). Se observan tanto en países de Europa (Buti y Van der Noord, 2003) como en países en desarrollo (Khemani,

2004; Shi y Svensson, 2006; Vergne, 2009). Por otro lado, varios estudios muestran que la proximidad de las elecciones induce sesgos en los errores de pronóstico presupuestarios para los países de Europa (Brück y Stephan, 2006; Frankel, 2011; Jonung y Larch, 2006; Strauch, Hallerberg y Von Hagen., 2004). De forma análoga, este fenómeno recibe el nombre de *Political Forecast Cycles* (Brück y Stephan, 2006).

El objetivo de esta Tesis es contribuir con esta literatura y estudiar el efecto de las elecciones sobre la política fiscal en los países de América Latina. Para ello, se posee información del presupuesto y su ejecución en veintinueve países para los años 2009 a 2015. Existen estudios que prueban que este efecto electoral se observa principalmente por el lado del gasto, debido a que su aumento tiene un impacto más directo, inmediato y visible en el bienestar de los votantes que la reducción de impuestos (Beetsma, Giuliadori y Wierds, 2009; Buti y Van der Noord, 2003; Moulin y Wierds, 2006; Rogoff, 1990; Vergne, 2009). Por lo tanto, se hará énfasis en esta variable en particular. Concretamente, se investigará cómo afecta la proximidad de las elecciones al crecimiento anual del gasto, por un lado; y a los errores en las previsiones de gasto, por otro. En términos específicos, se evaluará si existieron *Political Budget Cycles* y/o *Political Forecast Cycles* en los egresos en América Latina durante este período.

A su vez, la literatura reconoce que estos ciclos suelen ser diferentes en países con distinto nivel de desarrollo institucional (Beetsma et al., 2009; Pina y Venes, 2011). Por eso, también se estudiará si existe un cambio en el efecto electoral relacionado con la presencia de dos instituciones: una *Cuenta Única del Tesoro* que consolida los saldos en efectivo del gobierno y un *Marco de Mediano Plazo* que se basa en una serie de proyecciones para extender el horizonte de elaboración la política fiscal.

Con estos objetivos, se realizan estimaciones que incluyen efectos fijos por país y por año. Se encuentra que el crecimiento del gasto es, en promedio, un 50% mayor durante el año anterior a las elecciones y que el error en las previsiones es mayor en el año electoral, aunque este último efecto no es significativo. A su vez, se observa que en los países que poseen una *Cuenta Única del Tesoro* los errores de pronóstico caen en un 58% (promedio) en un año en que hay comicios. Asimismo, en países con un *Marco de Mediano Plazo* más desarrollado se observa que en un año electoral los egresos aumentan menos, el error de pronóstico negativo (subestimación) cae y el positivo (sobrestimación) aumenta.

La Tesis se estructura de la siguiente manera. A continuación se realiza una síntesis de la literatura previa sobre ciclos políticos para enmarcar la contribución de este análisis. En la

tercer y cuarta sección se describen los datos y la metodología utilizados, respectivamente. En el quinto apartado se presentan los resultados encontrados para la variación del gasto, mientras que en el sexto se exponen aquellos para el error de pronóstico. La última sección concluye.

2. Literatura previa

De acuerdo a Vergne (2009), las fluctuaciones económicas que generan las elecciones pueden comprenderse mediante el enfoque oportunista, especialmente en los países en desarrollo. Este asume que los gobernantes tienen como motivación el obtener y permanecer en un cargo; por consiguiente, cambian su estrategia de política fiscal antes de los comicios para incrementar su popularidad. Este comportamiento estratégico puede generar ciclos en la política fiscal que coinciden con el *timing* de las elecciones. A continuación, se realizará una síntesis de la literatura encontrada para *Political Budget Cycles* y *Political Forecast Cycles*.

2.1. Political Budget Cycles

La literatura estudia la existencia de un efecto electoral sobre las variables fiscales como el ingreso, el gasto y el déficit. Rogoff y Sibert (1989) y Rogoff (1990) desarrollan un modelo para el surgimiento de *Political Budget Cycles* como producto de una asimetría de información temporal. El gobernante observa antes que el votante representativo un indicador de su capacidad para administrar los recursos públicos y, cuando se aproximan las elecciones, tiene incentivos a señalar su efectividad. Una forma de hacerlo es mediante una política fiscal expansiva (*boom* de gasto), con la esperanza de que el votante la atribuya a su competencia y esto aumente su chance de ser reelecto. De este modo, cerca de un año electoral aumenta el gasto público mientras que los ingresos se mantienen constantes o caen, lo que resulta en un aumento del déficit (Vergne, 2009). Por su parte, Jones, Meloni y Tommasi (2012) muestran que los votantes premian la política fiscal expansiva cuando perciben que no está siendo financiada directamente por ellos, por lo que esta estrategia de los políticos en muchos casos podría resultar efectiva.

Desde un punto de vista empírico, Shi y Svensson (2006) encuentran evidencia de estos ciclos para un panel de 85 países de todos los continentes; muestran que en un año electoral el déficit fiscal aumenta en promedio un 22% y que este efecto es causal. Además, revelan que el tamaño del ciclo es mayor en países en desarrollo porque las rentas del gobernante por permanecer en el poder son mayores y la proporción de votantes informados es menor. A su vez, otros estudios muestran que este ciclo es impulsado principalmente por cambios en el gasto, no en el ingreso.

Buti y Van der Noord (2003) encuentran que se produce un pico de gasto discrecional que se corresponde con las elecciones en los países de Europa, mientras que otros autores evidencian un cambio en la composición de los egresos en países en desarrollo (Khemani, 2004; Vergne, 2009).

2.2. Political Forecast Cycles

Beetsma et al. (2009) plantean la necesidad de estudiar de forma diferenciada al presupuesto aprobado y a su implementación, porque la inestabilidad política y la presencia de elecciones pueden obstaculizar la adhesión a los planes. En otras palabras, el efecto electoral sobre el gasto *ex post* puede alterar la diferencia entre este y el presupuestado, lo que se traduce en un impacto sobre el error en los pronósticos fiscales.²

A su vez, las mismas previsiones presupuestarias son variables susceptibles de ser utilizadas con motivaciones políticas. Para el caso de Europa, numerosos trabajos encuentran evidencia empírica de un sesgo al optimismo en los pronósticos de algunos países (Brück y Stephan, 2006; Frankel, 2011; Jonung y Larch, 2006; Strauch et al., 2004). Este sesgo es atribuido a variables políticas. Brück y Stephan (2006) establecen que el *Stability and Growth Pact*³ creó incentivos para que los gobiernos de la Eurozona muestren un mejor balance presupuestario *ex ante* cuando se acercan las elecciones.⁴ Jonung y Larch (2006) argumentan que, de este modo, los gobiernos evitan tomar medidas impopulares y pueden cumplir con las promesas electorales. Entonces, de forma similar al *Political Budget Cycle*, evidencian que emergió un *Political Forecast Cycle*. Asimismo, Pina y Venes (2011) encuentran que este efecto electoral es mayor cuando los incumbentes pierden y la oposición se encarga de reportar la ejecución. Finalmente, algunos autores coinciden en que este sesgo en las previsiones presupuestarias se tradujo en una política fiscal más expansiva que si hubiese estado basada en estimaciones insesgadas (Brück y Stephan, 2006; Jonung y Larch, 2006). Aquí se ve que existe una relación entre el ciclo electoral en el gasto y en los pronósticos.

² Al igual que en estudios anteriores, encuentran el gasto del gobierno es más sensible a estos problemas.

³ El *Stability and Growth Pact* (SGP) es un acuerdo realizado entre los Estados miembro de la Unión Europea cuyo fin es mantener la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria. Para ello, establece un nivel máximo de déficit en un 3% del PBI; de no cumplirse, se activa el *Excessive Deficit Procedure*. Asimismo, cada país debe presentar con frecuencia anual un pronóstico para su política fiscal, en el que se especifican las predicciones macroeconómicas sobre las que se basa. Los estudios mencionados se basan en los errores de estos pronósticos. Para una descripción más completa de este tema ver Leal, Pérez, Tujula y Vidal (2008).

⁴ Frankel (2011), Pina y Venes (2011) y Strauch et al. (2004) y también encuentran evidencia en esta línea.

Este ciclo político en las previsiones presupuestarias también es observado por trabajos que realizan un análisis para ingreso y gasto por separado. En primer lugar, Pons Novell y Solé Ollé (2001) y Leal y Pérez (2011) realizan un análisis para el caso español; utilizan los Presupuestos Generales del Estado para el período 1975-1998 y 1985-2006, respectivamente. Los primeros encuentran que en años electorales se reduce la subestimación de ingresos y de gastos pero aumenta la subestimación del déficit; entonces, argumentan que impera el comportamiento del gobierno basado en proporcionar una falsa impresión de responsabilidad fiscal. Por su parte, Leal y Pérez (2011) encuentran una relación contraria: cuando hay comicios, los errores de planificación son mayores para ambas variables. En segundo lugar, Boylan (2008) y Brogan (2012) realizan un estudio a nivel de los estados en Estados Unidos. El primer autor analiza los años 1982 a 2005 y encuentra que los presupuestos de ingreso en años electorales están basados en previsiones demasiado optimistas sobre variables macroeconómicas. Por su parte, Brogan (2012) estudia el período 1992-2008 y concluye que el error de pronóstico en ingresos y gastos disminuye durante el año en que hay elecciones a gobernador. Su explicación es que los gobernantes intentan mostrar que son competentes para manejar la economía y, así, ganar apoyo para aumentar el gasto en años no electorales para recompensar a los votantes (Brogan, 2012).

Por último, existen estudios más antiguos que no encuentran evidencia de este efecto electoral en el error de pronóstico (Cassidy, Kamlet y Nagin, 1989; Larkey y Smith 1989).

Puede verse que la literatura específica para América Latina es reducida. El aporte de este trabajo será estimar el efecto electoral y su dirección para estos países e indagar en las características particulares que pudiera tener en esta región.

2.3. Cambio en el efecto por la existencia de instituciones

Para concluir con esta sección, en la literatura se reconoce que el nivel de desarrollo institucional tiene una importante relación con la política fiscal. Diferentes estudios encuentran que el sistema electoral del país y el grado de transparencia y jerarquización de los procedimientos presupuestarios tienen relación con su nivel de déficit (Hallerberg y Von Hagen, 1997; Stein et al., 1999). Con respecto a las previsiones presupuestarias, Pina & Venes (2011) concluyen que reglas fiscales más fuertes se asocian a pronósticos más prudentes, porque ayudarían a evitar el exceso de gasto. Por último, como solución al sesgo en los pronósticos, Jonung y Larch (2006) proponen que estas sean elaboradas por instituciones independientes que no estén sometidas a incentivos políticos. Asimismo, Frankel (2011)

reconoce los beneficios que esto tuvo para la economía de Chile. No obstante, Merola y Pérez (2013) encuentran que los pronósticos fiscales realizados por agencias internacionales suelen ser afectados por los mismos sesgos.

3. Datos

3.1. Gasto y error de pronóstico presupuestario

Se utiliza una base original que posee datos en panel de veintinueve países de América Latina y el Caribe para los años 2009 a 2015. La información del gasto se obtuvo de documentos oficiales presentados por los respectivos Ministerios de Finanzas. Los datos del presupuesto (*ex ante*) se tomaron de la Ley de Presupuesto correspondiente a cada país para el año en cuestión; mientras que los datos de la implementación (*ex post*) se tomaron de informes de ejecución o de la Ley de Presupuesto de años posteriores. Para estos, se procuró que se tratase de datos definitivos.

En estas fuentes, los egresos se encuentran medidos en la moneda de cada país. Para que sea posible la comparación, se utiliza como variable dependiente al crecimiento anual del gasto, tanto aprobado como ejecutado. Se calcula de la siguiente manera:

$$\Delta Gasto_t = \frac{Gasto_t - Gasto_{t-1}}{Gasto_{t-1}}$$

El dato para el año t es el cambio porcentual en el gasto entre el año t-1 y el año t. No es posible calcular este porcentaje para el 2009 dado que es el primer año del que se dispone, por lo que esta variable comprende el período 2010 a 2015.

Asimismo, en base a los datos obtenidos se calcula el error de pronóstico presupuestario de la siguiente manera:

$$Error\ de\ pronósticoG_t = \frac{GPresupuestado_{t-1}^t - GEjecutado_t}{GEjecutado_t}$$

Donde $GPresupuestado_{t-1}^t$ corresponde al monto de gasto aprobado por el Poder Legislativo en el año t-1 para que rija en el año t; mientras que $GEjecutado_t$ muestra el valor realizado *ex post* durante el año t. Entonces, el error de pronóstico se calcula como la sobreestimación del gasto como proporción al dato de la ejecución.

Auerbach (1999) argumenta que si el costo del error de pronóstico fuese simétrico, entonces este no presentaría un sesgo sistemático; es decir, en promedio no debería diferir significativamente del cero (como se cita en Leal et al., 2008, p. 13). No obstante, existen razones para pensar que los errores positivos y negativos no se prefieren por igual (Leal et al., 2008). El signo del error se puede interpretar de la siguiente manera:

Tabla 1 – El signo del error de pronóstico en los egresos

Positivo	Negativo
Sobreestimación de gastos presupuestarios (gasto aprobado mayor a gasto ejecutado)	Subestimación de gastos presupuestarios (gasto ejecutado mayor a gasto aprobado)

El error positivo es consistente con una intención de prudencia por parte de los gobernantes, que ante la incertidumbre prefieren sobreestimar el gasto y luego, en todo caso, ajustarlo hacia abajo en la etapa de ejecución presupuestaria. Asimismo, la presencia de este error podría reflejar efectividad, es decir, que se necesitó un menor gasto para cumplir con los objetivos estipulados. Por su parte, el error negativo puede relacionarse a una política fiscal expansiva de carácter discrecional, dado que se implementa un nivel de gasto superior al aprobado por la Legislatura. Es importante resaltar que abunda la literatura sobre diferentes motivaciones que explicarían tanto sobreestimaciones como subestimaciones de gasto.

En la siguiente tabla se presenta estadística descriptiva de ambas variables. En primer lugar, se observa que el cambio promedio en el gasto es positivo, lo que significa que en general aumenta entre un año y otro. En segundo lugar, puede verse que la media del error de pronóstico se encuentra lo suficientemente cercana a cero (a menos de un desvío estándar). No obstante, la media y la mediana son positivas, lo que mostraría una tendencia a la sobreestimación del gasto.

Tabla 2 – Estadística descriptiva

VARIABLES	Obs	Media	Mediana	Desvío		
				Estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento anual del gasto ejecutado (%)	155	9.29	8.07	13.12	-41.66	51.88
Error de pronóstico en el gasto (%)	177	2.04	2.32	12.68	-40.30	43.63

En el Anexo A se presenta información detallada sobre el error de pronóstico por país. Se observa que hay países que durante todo el período sobreestiman el nivel de gasto (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guyana, Santa Lucía, Panamá) o lo subestiman (Argentina, Dominica, México, El Salvador, Venezuela).

3.2. Elecciones presidenciales

La principal variable explicativa de interés para esta Tesis es el año en que hay elecciones presidenciales. Esta toma el valor 1 si hay elecciones en ese año en ese país y cero en caso contrario. También se consideran como tales a las elecciones legislativas que tienen lugar en países con gobiernos parlamentarios. A su vez, se construye la variable elecciones próximas, que toma el valor uno si se trata del año previo a los comicios y cero en caso contrario. Podría ocurrir que los votantes tomaran la decisión de a quién elegir basándose no solo en la política de ese año, sino también la del anterior. Además, dado que algunos países realizan las elecciones en la primera mitad del año, tendría sentido que se viera un efecto en la política fiscal del año anterior.

En el Anexo B se presenta información detallada sobre los años electorales para el período estudiado. En todos los países de la muestra hubo al menos una elección presidencial y en todos los años hubo más de un país que celebró elecciones. Por consiguiente, existe suficiente variabilidad en la ocurrencia de elecciones. En este trabajo, se explotará esta variabilidad para estimar el efecto electoral sobre la variación del gasto y sobre los errores de pronóstico.

3.3. Variables institucionales

3.3.1. Cuenta Única del Tesoro

Puede definirse a la *Cuenta Única del Tesoro* (CUT) como “una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas bancarias interrelacionadas a través de las cuales el gobierno realiza todas sus transacciones de ingresos y pagos y obtiene un panorama consolidado de su posición de caja al final de cada día” (Fainboim y Pattanayak, 2011, p. 3). Este marco bancario “se basa en el principio de fungibilidad de todo el efectivo independientemente de su uso final” (Fainboim y Pattanayak, 2011, p. 3). Al consolidar los saldos en efectivo del gobierno, el sistema de CUT permite optimizar su utilización: “ayuda a evitar el endeudamiento y el pago de cargos adicionales por intereses para financiar el gasto de algunos organismos mientras otros mantienen saldos inactivos en sus cuentas bancarias” (Fainboim y Pattanayak, 2011, p. 20).

Asimismo, permite supervisar todos los flujos de caja y mejora el control y el seguimiento presupuestario (Fainboim y Pattanayak, 2011).

Uno de los aspectos claves a ser tenidos en cuenta para evaluar su funcionamiento es el grado de cobertura de la CUT. De acuerdo a Fainboim, De Albuquerque y Vargas (2015), cuanto mayor sea el volumen de recursos administrados a través de la CUT, mayores serán los beneficios generados. Por ello, Fainboim y Pattanayak (2011) indican que la “cobertura de la CUT deberá ser completa e incluir todas las entidades financiadas por el gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos” (p. 4).

En esta Tesis, el grado de cobertura determina qué países son considerados en posesión de una CUT y cuáles no. La variable asume valor 1 en los países cuyas CUT cubren los Ministerios, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y las entidades autónomas. Estos datos se encuentran publicados en el capítulo de Fainboim et al. (2015). Estos países son los que poseen la CUT más desarrollada porque, según estos autores, las entidades autónomas se encuentran entre los organismos más reacios a integrar sus recursos a esta. Según esta medición solo 3 países de nuestra muestra poseen una CUT: Brasil, Ecuador y Uruguay, que representan el 10.34% de la muestra.⁵

3.3.2. Marco de Mediano Plazo

Los presupuestos anuales presentan ciertas carencias, que hacen que las restricciones presupuestarias no siempre sean tenidas en cuenta en el diseño de programas (Filc y Scartascini, 2009). Este es el problema que intenta solucionar el *Marco de Mediano Plazo* (MMP): “son herramientas institucionales orientadas a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual” (Filc y Scartascini, 2009, p. 48).

De acuerdo al Banco Mundial (World Bank, 2013), la implementación del MMP puede verse como una secuencia de tres etapas cada vez más demandantes y que se van construyendo sobre la anterior. En primer lugar, un *marco fiscal de mediano plazo* (MFMP) que se limita a la elaboración de pronósticos para determinar la disponibilidad de recursos, dato que luego se utiliza como *input* para la formulación del presupuesto. Además, establece techos de gasto para las diferentes agencias. En segundo lugar, el establecimiento de un *marco presupuestario de mediano plazo* (MPMP), que agrega estimaciones de las necesidades de recursos de las unidades administrativas, las reconcilia con las restricciones, acuerda la distribución del gasto

⁵ Para obtener un panorama completo del desarrollo de la CUT en Latinoamérica ver Fainboim et al. (2015).

y finaliza el presupuesto. Por último, un *marco de desempeño de mediano plazo* (MDMP, traducción propia) que pone el énfasis en la medición y evaluación de la *performance* fiscal del gobierno (Filc y Scartascini, 2009, p. 48; World Bank, 2013, pp. 17-19).

Para este trabajo, se toma la variable como se encuentra publicada en el estudio del Banco Mundial (World Bank, 2013); esta toma valores del 0 al 3 dependiendo de la etapa de desarrollo que alcanza el MMP. En la presente muestra no hay ningún país que posea el nivel de MDMP, por lo que el máximo valor que alcanza la variable es 2. En la siguiente tabla se muestra qué países alcanzaron cada etapa en el desarrollo del MMP.

Tabla 3 – Países que poseen un Marco de Mediano Plazo

	Valores de la variable		
	0	1	2
Países	Antigua y Barbuda, Belice, Bolivia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, San Cristóbal, Panamá, El Salvador, Trinidad y Tobago.	Brasil, Barbados, Chile, Dominica, Honduras, México, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela.	Argentina, Colombia, Santa Lucía, Nicaragua.
Proporción	50%	35.71%	14.29%
No hay datos para Bahamas			

El estudio del Banco Mundial (World Bank, 2013) estimó el impacto del MMP sobre la *performance* fiscal. Para ello, se analizaron países de todo el mundo antes y después de su introducción. En primer lugar, concluyen que la implementación de un MMP se relaciona con una mejora del balance fiscal y lo atribuyen a que ataca las causas del sesgo al déficit:

By specifying an overall resource constraint, MTEFs rein in the political tendency to over-commit public resources (the common pool problem) by requiring policy makers to acknowledge that the total amount of resources is limited, to negotiate collectively, and to commit themselves to detailed multiyear fiscal constraints.⁶ (World Bank, 2013, p. 35)

En segundo lugar, el estudio mencionado encuentra que disminuye la volatilidad del gasto total, debido a que “el sendero de gasto debería reflejar la disponibilidad de recursos de mediano plazo en lugar de la de corto plazo” (World Bank, 2013, p. 36, traducción propia). Ambos efectos se acentúan a medida que se profundiza la implementación del MMP.

⁶ MTEF es la sigla en inglés para *Medium Term Expenditure Framework*, que en este trabajo llamamos MMP.

Con respecto a su relación con los errores de pronóstico, Beetsma et al. (2009) obtienen como resultado que la adhesión a los planes presupuestarios se relaciona positivamente con el nivel de desarrollo del MMP.

Un aporte del presente estudio es ver si el efecto electoral en América Latina es diferente en países con distintos niveles de desarrollo del MMP.

4. Metodología

Este trabajo se propone determinar, en primer lugar, si la política fiscal de un país se comporta de forma diferente en un año electoral o previo a las elecciones. Con este fin, se estima el siguiente modelo:

$$Política\ Fiscal_{it} = \beta_1 Elecciones_{it} + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

donde la variable *Política Fiscal_{it}* será eventualmente el crecimiento anual en el gasto o el error de pronóstico; *Elecciones_{it}* es la variable de interés, *X_{it}* un vector de variables de control, α_i un efecto fijo por país y γ_t por año.

Como variables de control en todas las regresiones se incluyen el logaritmo del PBI per cápita y el crecimiento del PBI a precios constantes, que son las mismas tomadas por Shi & Svensson (2006). Estos datos se obtuvieron de la *World Economic Outlook Database* publicada por el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, los efectos fijos por país controlan por el impacto de factores locales no observados que determinan el año electoral y también afectan la política fiscal: cuestiones culturales, legales, etcétera. Finalmente, los efectos fijos por año capturan el efecto de hechos que hayan ocurrido en ese año y hayan afectado a todos los países por igual.

El objetivo es estimar el parámetro β_1 , que refleja la relación entre la presencia de elecciones y la variable de política observada. Existen estudios que toman al *timing* de los comicios como exógeno cuando este se encuentra predeterminado respecto de la política fiscal. Según proponen Shi y Svensson (2006), se clasifica a una elección como predeterminada si “(i) se desarrolla en la fecha fijada por la Constitución; (ii) ocurre en el último año del término establecido por la Constitución para la Legislatura; o (iii) la elección se anuncia al menos un año antes” (p. 1374, traducción propia; véase también Vergne, 2009). Para esta muestra, se comprobó que todos los años electorales cumplen con alguna de estas tres condiciones⁷. De

⁷ En esta muestra, Venezuela es un caso particular. Este país tuvo elecciones en el año 2012, fecha estipulada por la Constitución. En marzo del año siguiente, fallece el Presidente Hugo Chávez luego de padecer una enfermedad.

este modo, con la inclusión de los efectos fijos por país y por año y de los controles mencionados, la variable elecciones puede considerarse como exógena en este modelo: de encontrarse un efecto, este será causal.

Como se mencionó anteriormente, la literatura reconoce la relevancia que tienen los factores institucionales sobre la política fiscal. En este trabajo se estudia, en segundo lugar, si el efecto electoral es diferente ante la presencia y distinto grado de desarrollo de dos instituciones específicas: CUT y MMP. Para ello, se estima el siguiente modelo:

$$Política\ Fiscal_{it} = \beta_1 Elecciones_{it} + \beta_2 Instituciones_i \times Elecciones_{it} + \beta_3 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

que es el mismo que antes y se agrega la interacción de las elecciones con las variables institucionales. Estas no varían durante el período analizado, por lo que su efecto directo queda capturado en el efecto fijo por país. Lo que miden estas interacciones es cómo cambia el efecto de las elecciones sobre la política fiscal entre países que poseen distinto nivel de desarrollo institucional (Shi y Svensson, 2006).

5. Political Budget Cycles en América Latina

5.1. Efecto electoral sobre el crecimiento anual del gasto

El objetivo de esta sección es observar si existe un efecto electoral en los egresos del gobierno y su dirección. A diferencia de otros trabajos, en este no puede estudiarse el efecto directamente sobre el gasto sino sobre su variación anual. Entonces, lo que se mira es si la tasa de crecimiento del gasto público aumenta o disminuye cuando se trata de un año electoral, con respecto a otros años. En otras palabras, se analiza si durante un año en que hay comicios el gasto público ejecutado⁸ crece más o menos que en otros años. El modelo a estimar es el siguiente:

$$\Delta Gasto_t = \beta_1 Elecciones_{it} + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Este estudio se realiza para la variable elecciones y también para elecciones próximas. Podría ocurrir que el gasto comience a aumentar (disminuir) en el año anterior a los comicios y que se

Esto hizo que en abril de 2013 debieran celebrarse elecciones nuevamente. Estas no pueden ser consideradas “predeterminadas” en el sentido de Shi y Svensson (2006) porque no cumplen con ninguna de las condiciones estipuladas. Asimismo, puede argumentarse que la muerte de un presidente del carácter de Chávez podría haber influido a la política fiscal de ese año, al mismo tiempo que determinó al *timing* de las elecciones. Por lo tanto, estas elecciones fueron excluidas de la muestra.

⁸ Estas estimaciones también se realizaron para la variación de los egresos aprobados en el presupuesto, pero no se encontró evidencia de ningún tipo de efecto sobre esta variable. Por lo tanto, estos resultados no se incluyen en este trabajo.

mantenga elevado (bajo) durante el año electoral. De ocurrir esto, como la variable dependiente se construye como variación porcentual, el efecto se vería en el año anterior y no en el año electoral.

Los resultados de las estimaciones se presentan en la Tabla 4. En la columna (1) se observa un efecto positivo y significativo de las elecciones próximas sobre la tasa de crecimiento anual de los egresos. Esto muestra que en un año previo a las elecciones, el gasto de un país *aumenta más* que lo que aumenta en los demás años. En promedio, el crecimiento del gasto es 4.6 puntos porcentuales más alto en el año anterior a los comicios; si se parte de la media de la variación que es 9.3, el aumento sería del orden del 50%. Este hallazgo se encuentra en línea con la literatura de *Political Budget Cycles* y la teoría de que en la proximidad de las elecciones, la política fiscal se vuelve más expansiva. Asimismo, se relaciona al pico de gasto discrecional que encuentran Buti y Van der Noord (2003) para los países de Europa.

Tabla 4 – Elecciones y el crecimiento del gasto ejecutado

VARIABLES	(1)	(2)
Elecciones próximas	4.613** (2.138)	
Elecciones		0.0359 (2.538)
Log PBI per cápita	-18.53** (8.838)	-17.82* (9.178)
PBI (cambio %)	0.186 (0.667)	0.179 (0.701)
Observations	155	155
R-squared	0.121	0.084
Number of countries	29	29
Country FE	YES	YES
Year FE	YES	YES

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En la columna (2) se observa que el coeficiente para la variable elecciones es muy pequeño y no significativo. De este modo, puede pensarse que los incentivos para aumentar más el gasto se presentan en el año anterior a los comicios, mientras que no hay efecto en el mismo año. Este resultado está en línea con la idea de que el gasto aumenta más en el año previo a las elecciones y se mantiene igual de elevado en el año electoral. Como la variable dependiente se

mide como tasa de crecimiento, no se vería ningún efecto sobre esta en el año en que hay comicios aunque el gasto sea elevado con respecto a otros años.

Este efecto en el año anterior a las elecciones puede tener varias justificaciones. En principio, podría ocurrir que se implementen programas que generan un gasto en un año, pero sus beneficios se visualizan en el año siguiente, que podría ser el electoral; un claro ejemplo es la obra pública. En segundo lugar, sería posible que los votantes tomaran la decisión de a quién elegir basándose no solo en la política de ese año, sino también la del anterior. Por último, algunos países llevan a cabo las elecciones en la primera mitad del año, por lo que el aumento del gasto para señalar la efectividad del gobernante tiene que producirse antes para que tenga impacto en el resultado.

5.2. Efecto electoral condicional en instituciones

Se ha mostrado que existe un efecto sobre la variación del gasto en el año previo a las elecciones. No obstante, este efecto podría ser diferente dependiendo del grado de desarrollo institucional del país. Esta cuestión es estudiada en este apartado. Para ello, se estima el siguiente modelo:

$$\Delta Gasto_t = \beta_1 Elecciones_{it} + \beta_2 Instituciones_i \times Elecciones_{it} + \beta_3 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

Los resultados se presentan en la Tabla 5. Las columnas (1), (2) y (3) contienen las estimaciones para el año previo a los comicios. En la primera puede verse que la variable elecciones próximas mantiene su signo y significatividad. Además, la interacción con CUT tiene signo negativo. Esto significaría que el efecto electoral es menor en países que tienen una CUT; es decir, en el año previo a las elecciones el gasto aumenta menos en estos países con respecto a aquellos que no poseen esta institución. Sin embargo, este coeficiente no es estadísticamente significativo. En la segunda columna, se observa que la interacción con MMP tiene un coeficiente muy pequeño que tampoco es significativamente distinto de cero.

En las columnas restantes figuran los resultados para el año electoral. La variable elecciones, aunque tiene el signo esperado, sigue sin ser significativa. Asimismo, se observa que la interacción con el MMP⁹ tiene signo negativo y el coeficiente es mayor al de la variable elecciones. Esto muestra que en un año electoral, el crecimiento del gasto cae en los países que

⁹ Recordar que la variable MMP toma los valores 0, 1 y 2, donde 1 corresponde a un *marco fiscal de mediano plazo* (MFMP) y 2 a un *marco presupuestario de mediano plazo* (MPMP). Un mayor valor de esta variable indica un mayor nivel de desarrollo del MMP en ese país.

tienen un MMP más desarrollado; es decir, los egresos aumentan menos (o caen), *ceteris paribus*. En concreto, el crecimiento del gasto cae, en promedio, 3 puntos porcentuales en países con un MFMP y 9.748 puntos en los que poseen un MPMP. Si se parte desde la media, estos cambios son del orden del 32% y del 104% en promedio, respectivamente. Este resultado es coherente con los obtenidos por el Banco Mundial (World Bank, 2013), que muestran que los egresos son menos volátiles y el balance fiscal mejora en aquellas naciones que implementan un MMP.

Tabla 5 – Elecciones y el crecimiento del gasto ejecutado: variables institucionales

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Elecciones próximas	5.453** (2.193)	3.523 (2.518)	4.340 (2.657)			
Elecciones próximas×CUT	-9.178 (7.063)		-9.228 (7.422)			
Elecciones próximas×MMP		1.716 (2.159)	1.793 (2.210)			
Elecciones				0.144 (2.854)	3.594 (3.237)	3.553 (3.445)
Elecciones×CUT				-0.939 (5.471)		0.442 (4.394)
Elecciones×MMP					-6.671** (3.093)	-6.691** (3.120)
Log PBI per cápita	-17.66* (8.895)	-19.41** (9.316)	-18.57* (9.394)	-17.73* (9.337)	-18.30* (8.956)	-18.35* (9.139)
PBI (cambio %)	0.204 (0.665)	0.165 (0.665)	0.183 (0.663)	0.179 (0.704)	0.250 (0.688)	0.250 (0.689)
Observations	155	150	150	155	150	150
R-squared	0.132	0.124	0.136	0.084	0.121	0.121
Number of countries	29	28	28	29	28	28
Country FE	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES	YES	YES	YES

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Por una parte, esta institución introduce al gasto público dentro de una restricción presupuestaria de mediano plazo. Entonces, sería factible que limite la posibilidad de que los gobiernos generen un pico de gasto discrecional en un año electoral, porque podría llevar a una violación de esta restricción, *ceteris paribus*. Por otra parte, es probable que exista una correlación entre la implementación de un MMP en un país y la preferencia de sus ciudadanos

por la responsabilidad fiscal. De ser este el caso, los políticos tendrían incentivos a disminuir el crecimiento del gasto en un año electoral y no a aumentarlo. Ambos argumentos son consistentes con el resultado encontrado.

Por último, de observar las columnas (4) y (5) se concluye que la existencia de una CUT no altera de forma significativa la relación entre el año electoral y la variación del gasto.

6. *Political Forecast Cycles* en América Latina

6.1. Efecto electoral sobre el error de pronóstico presupuestario en el gasto

En este apartado, se estudia si existe un efecto electoral sobre el error en las previsiones presupuestarias de gasto en América Latina. En otras palabras, se intentará dilucidar si este error se comporta de forma diferente cuando se trata de un año electoral. El modelo estimado es el siguiente:

$$\text{Error de pronóstico } G_t = \beta_1 \text{Elecciones}_{it} + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

Se intenta evaluar si el error aumenta o disminuye en un año electoral. Como ya se ha mencionado, en este caso el signo de la variable dependiente es un aspecto relevante. Si se tomara como tal al error de pronóstico en general, un coeficiente positivo para las elecciones significaría que aumenta la sobreestimación de gastos (aumenta el error) y que cae la subestimación (cae el error). Esto impediría tener una interpretación clara del efecto electoral, porque podría ocurrir que afecte solo a un tipo de error y este domine el signo del coeficiente. Para evitar este problema, se divide a la variable dependiente en error de pronóstico positivo y negativo.

En línea con la literatura de *Political Forecast Cycles*, se espera que en un año electoral aumente el error de pronóstico, es decir, se aleje del cero (Leal y Pérez, 2011). Esto ocurre si se amplía la diferencia entre los egresos *ex ante* y los *ex post*.

Para el caso del error menor a cero se espera un coeficiente con el mismo signo: en un año electoral el error se vuelve más negativo, por lo que aumenta en valor absoluto. De este modo, la existencia de comicios en un país en un año haría que la subestimación del gasto sea mayor con respecto a otros años. Como ya se ha explicado, el error es negativo cuando los egresos *ex post* son mayores que los presupuestados. Por lo tanto, el efecto esperado es consistente con la existencia de un *boom* de gasto discrecional en un año electoral. En líneas generales, ocurriría

si el gasto ejecutado aumentara más entre años electorales y no electorales que el gasto aprobado.

Tabla 6 – Elecciones y el error de pronóstico

VARIABLES	(1) Error negativo	(2) Error positivo
Elecciones	-3.255 (2.218)	1.604 (1.685)
Log PBI per cápita	6.755 (10.74)	-2.790 (8.922)
PBI (cambio %)	-0.254 (0.267)	-0.679** (0.320)
Observations	75	102
R-squared	0.131	0.267
Number of countries	20	24
Country FE	YES	YES
Year FE	YES	YES

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Por otra parte, para el error positivo se espera un coeficiente de igual signo. Este mostraría que en un año electoral, la sobreestimación de egresos es mayor con respecto a los años en que no hay elecciones. Como se explicó al comienzo, este efecto esperado se relaciona con una intención política de mostrar mayor prudencia en las previsiones y efectividad en el manejo de los recursos.

Los resultados que se presentan en la Tabla 6 se encuentran en línea con esta hipótesis, aunque los coeficientes no son estadísticamente significativos.

6.2. Efecto electoral condicional en instituciones

En esta sección, se estudia si la relación entre la presencia de elecciones y el error de pronóstico es diferente con la existencia y nivel de desarrollo de la CUT y del MMP. Con este fin, se estima el siguiente modelo:

$$\text{Error de pronóstico } G_t = \beta_1 \text{Elecciones}_{it} + \beta_2 \text{Instituciones}_i \times \text{Elecciones}_{it} + \beta_3 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

En principio, se repite la estrategia de dividir a la variable dependiente en valores positivos y negativos. Los resultados de estas estimaciones se presentan en la Tabla 7.

Tabla 7 – Elecciones y el error de pronóstico: variables institucionales

VARIABLES	(1) Error negativo	(2) Error positivo	(3) Error positivo	(4) Error positivo
Elecciones	-7.937** (3.354)	2.558 (1.677)	0.0192 (1.478)	0.956 (1.278)
Elecciones×CUT		-6.459** (2.903)		-7.480*** (1.980)
Elecciones×MMP	5.763** (2.243)		4.506** (1.941)	4.986** (1.934)
Log PBI per cápita	7.728 (11.50)	-1.654 (9.314)	-2.702 (9.297)	-1.525 (9.630)
PBI (cambio %)	-0.459 (0.284)	-0.657* (0.319)	-0.697** (0.304)	-0.673** (0.303)
Observations	72	102	99	99
R-squared	0.207	0.287	0.296	0.323
Number of countries	19	24	23	23
Country FE	YES	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES	YES

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

La primera columna muestra los resultados cuando la variable dependiente es el error negativo en las previsiones de gastos.¹⁰ Puede verse que el efecto electoral mantiene su signo y esta vez resulta significativo: en un país que no tiene un MMP el error de pronóstico negativo será 7.937 puntos porcentuales más negativo en un año electoral (en promedio) con respecto a años no electorales; es decir, aumentará en valor absoluto. Como la media es -8.4, este aumento es en promedio del orden del 94%, que es un valor muy importante. Por su parte, la interacción con el MMP tiene signo positivo. Esto muestra que en países que poseen un MFMP el error negativo aumentará solo en 2.174 puntos porcentuales cuando haya comicios, en promedio. Este representa un aumento promedio del 25.8%, bastante inferior al existente en ausencia de un MMP. Además, en los países que poseen un MPMP el efecto electoral se da vuelta y se vuelve positivo; esto implica que cae la subestimación. Entonces, en un año en que hay comicios el error negativo caerá en promedio 3.589 puntos porcentuales en países con un MPMP, un cambio promedio del 42,72%. En conclusión, el efecto electoral sobre la subestimación del gasto es menor para países con un MFMP y positivo para países con MPMP. Este resultado está en línea con lo encontrado por Beetsma et al. (2009).

¹⁰ Este modelo también se estimó agregando la interacción con la variable CUT, pero esta es omitida.

En las columnas (2), (3) y (4) se repite el estudio para el error positivo en las previsiones presupuestarias. Se observa que el efecto de las elecciones mantiene el signo positivo, aunque sigue sin ser estadísticamente significativo. A su vez, puede verse que la interacción con el *Marco de Mediano Plazo* posee un signo positivo. Esto significa que en un año en que hay elecciones, en los países que alcanzaron un mayor nivel de desarrollo en su MMP la sobreestimación de egresos será mayor que en aquellos cuyo MMP se encuentra menos desarrollado, *ceteris paribus*.

Los resultados encontrados para el MMP pueden tener varias justificaciones. En primer lugar, anteriormente se mostró que el crecimiento de los egresos *ex post* en un año electoral es menor en países que poseen un MMP más desarrollado. Este resultado refleja que esta institución podría limitar el aumento discrecional del gasto con propósitos electorales (y hasta podría inducir una disminución). Como no se encontró evidencia de un efecto similar sobre el aprobado, entonces esta restricción podría afectar al error de pronóstico. Para el caso del error negativo, por un lado, ocurriría que se impide que el gasto ejecutado crezca más que el presupuestado. Esto llevaría a un menor aumento o una disminución de este error, tal como se encuentra en este estudio. Por otro lado, para el caso del error positivo podría ocurrir algo similar: se limita el crecimiento del gasto ejecutado pero no el del aprobado. Entonces, podría ocurrir que aumente la diferencia entre ambos y, con ello, la sobreestimación, que es lo que muestra este trabajo. Por ende, este objetivo de evitar excesos de gasto podría entrar en conflicto con el de evitar los errores de pronóstico positivos. Este argumento se encuentra en línea con lo encontrado por Pina y Venes (2011), respecto de que reglas fiscales más fuertes se asocian a pronósticos más prudentes, porque ayudarían a evitar el exceso de gasto.

En segundo lugar, tiene sentido pensar que los votantes valoran más la responsabilidad en el manejo de los recursos en países que poseen un MMP más desarrollado. Entonces, es factible que la existencia de un gasto mayor al presupuestado sea vista de forma negativa. Por lo tanto, los gobiernos tendrían incentivos para limitar o reducir el error negativo en años electorales. Este argumento tiene relación con lo encontrado por Pons Novell y Solé Olle (2001) de que los políticos reducen la subestimación de gastos para mostrar una imagen de responsabilidad fiscal en un año en que hay comicios. Por su parte, como se explicó al comienzo, el error positivo se relaciona con una mayor prudencia en la estimación de los egresos y con mayor efectividad. Si fuese cierto que los votantes de esos países valoran más estos aspectos, la estrategia de los políticos para señalar su competencia podría ser aumentar la sobreestimación de sus pronósticos presupuestarios cuando hay elecciones. Luego, cuando el gasto ejecutado sea

menor al aprobado, se afirmará que se debe a la eficiencia de los gobernantes que lograron cumplir los objetivos con menos recursos.

Resta analizar el cambio en el efecto electoral generado por la existencia de una CUT. Se observa que en ambas regresiones la interacción con esta variable tiene signo negativo. Esto implica que el aumento en la sobreestimación que se produce cuando hay elecciones será menor, en promedio, en los países que tienen una CUT desarrollada. Además, en la columna (3) no se tiene en cuenta al MMP y se observa que el efecto electoral incluso es negativo para los países que poseen una CUT. Entonces, el error de pronóstico positivo no solo aumenta menos, sino que cae. Se profundizará más sobre este efecto en la siguiente sección.

6.3. Especificación alternativa: el valor absoluto del error de pronóstico

Por último, se repite el análisis anterior utilizando como variable dependiente al módulo del error en las previsiones presupuestarias. Esto se hace por dos razones. En primer lugar, porque se ha visto que los presupuestos de algunos países sobreestiman o subestiman los egresos durante todo el período. Entonces, al dividir el error entre positivo y negativo, no se estaría incluyendo a todos los países en cada regresión. Tomar el valor absoluto del error permite estimar los efectos tomando a todos los países de la muestra al mismo tiempo.

En segundo lugar, la interacción con la variable CUT era omitida cuando la variable dependiente era el error negativo. Cabe recordar que solo tres países de la muestra poseen esta institución: Brasil, Ecuador y Uruguay; y los dos primeros poseen errores positivos durante todo el período. Entonces, en el análisis para el error de pronóstico negativo solo quedaba Uruguay. En este sentido, mirar el valor absoluto sirve para poder estudiar a los tres países juntos y relacionarlos con todos los demás países de la muestra.

Tomar como variable dependiente al error en las previsiones presupuestarias en valor absoluto permite estudiar directamente la existencia de un *Political Forecast Cycle*. Así, un coeficiente positivo implica que aumenta el error y uno negativo que disminuye, en valor absoluto. Es decir, que el error se acerca o se aleja del cero. Los resultados se presentan en la Tabla 8.

Puede verse que en un año electoral el error de pronóstico será mayor, aunque el coeficiente no es significativo. Por su parte, parecería ser que el nivel de desarrollo del MMP no modifica significativamente al efecto electoral sobre el error de pronóstico. Este resultado es coherente con los encontrados en la sección anterior: el MMP se relaciona con un menor error negativo

y un mayor error positivo, por lo que tiene sentido que la relación “neta” no sea significativamente distinta de cero.

Tabla 8 – Elecciones y el error de pronóstico: variables institucionales

VARIABLES	(1) Error en valor absoluto	(2) Error en valor absoluto	(3) Error en valor absoluto
Elecciones	1.897 (1.245)	1.204 (1.635)	1.730 (1.622)
Elecciones*CUT	-7.232*** (1.957)		-7.343*** (1.817)
Elecciones*MMP		0.347 (1.563)	0.406 (1.478)
Log PBI per cápita	-4.558 (4.565)	-5.153 (4.519)	-4.585 (4.604)
PBI (cambio %)	-0.272 (0.203)	-0.278 (0.213)	-0.272 (0.210)
Observations	177	171	171
R-squared	0.094	0.077	0.094
Number of countries	29	28	28
Country FE	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Finalmente, se observa que la interacción con CUT vuelve a tener signo negativo y el coeficiente es mayor al de las elecciones. Por lo tanto, en los países que tienen una CUT el error de pronóstico es menor en un año electoral: la caída es de 5.33 puntos porcentuales en promedio. Si se tiene en cuenta que la media del valor absoluto del error es 9.15, se ve que la caída promedio es del orden del 58.25%.

Este resultado puede tener varias explicaciones. Por un lado, en línea con lo argumentado para el MMP, podría existir una correlación entre tener una CUT y la valoración de la responsabilidad fiscal por parte de los votantes. Entonces, en año electoral los políticos tienen incentivos para lograr un mejor ajuste entre el presupuesto y la ejecución, como muestra de su capacidad para acatar los planes. Por otro lado, más específico para esta herramienta, se ha explicado que la CUT permite tener un panorama consolidado del flujo de caja del gobierno. Debido a esto, desde un punto de vista técnico podría resultar más sencillo estimar con precisión los ingresos; si el nivel de gasto presupuestado se adecuaba a estos, luego el *ex post* no

se distanciaría tanto de este por lo que el error será menor en esos países para todos los años, *ceteris paribus*, y en particular en el año electoral. A su vez, se mencionó que la CUT permite optimizar el uso del efectivo del sector público (Fainboim y Pattanayak, 2011). Puede pensarse que parte del error de pronóstico podría ser inducido por la existencia de gastos inesperados causados por el uso ineficiente de recursos (costo de endeudamiento innecesario, por ejemplo). De este modo, si la CUT solucionara este problema, se observaría como resultado un error de pronóstico menor. Por último, al visibilizar los saldos de efectivo del gobierno podría ser más fácil para el ciudadano controlar si el gasto *ex post* difiere de lo presupuestado y exigir a los gobiernos que rindan cuentas de esta diferencia. Entonces, y relacionado con el primer argumento, los gobernantes preferirían minimizar el error.

7. Conclusión

En este trabajo se estimó el efecto que tienen las elecciones sobre el gasto público en los países de América Latina. Por una parte, se encontró evidencia de que en el año anterior a las elecciones el gasto aumenta más que en los demás años. En promedio, el aumento sería del orden del 50%. Este resultado es coherente con la literatura de *Political Budget Cycles*. Asimismo, en los países que poseen un *Marco de Mediano Plazo* se observa que las elecciones inducen una caída en el crecimiento del gasto. Esto reflejaría que el MMP limita la posibilidad de aumentar excesivamente el gasto por motivos políticos.

Por otra parte, no se encontró evidencia significativa de la existencia de *Political Forecast Cycles* en los egresos, aunque los signos de los coeficientes son compatibles con un aumento del error en un año electoral. Asimismo, se mostró que las instituciones tienen un rol importante en la forma en que las elecciones afectan al error en las previsiones. En los países que poseen una *Cuenta Única del Tesoro* (CUT) se observa una caída del error de pronóstico en un año electoral. Este resultado podría relacionarse con que esta institución permite manejar los saldos de efectivo del gobierno de forma más eficiente (Fainboim y Pattanayak, 2011). De este modo, se evitaría la aparición de gastos innecesarios no planeados. A su vez, un mayor nivel de desarrollo del *Marco de Mediano Plazo* (MMP) se relaciona de forma diferente con el error según su signo. Para el error negativo (subestimación), se encuentra que el efecto electoral es menor: en un año electoral el error aumenta menos en países con un *marco fiscal de mediano plazo* que en países que no cuentan con un MMP; y disminuye en aquellos que poseen un *marco presupuestario de mediano plazo*. Por su parte, para el error positivo (sobrestimación) se encuentra que este es mayor en un año en que hay comicios en los países con un MMP más

desarrollado. Es decir, las previsiones se vuelven más prudentes en un año electoral. Estos resultados pueden relacionarse con que esta institución inserta al gasto en una restricción presupuestaria de mediano plazo y con ello impide que haya un aumento discrecional de este.

Los resultados encontrados muestran que aún queda mucho por hacer en materia de control de gasto en los países de América Latina. En este sentido, las instituciones ocupan un lugar importante porque podrían estar influyendo en las posibilidades de los políticos para utilizar de forma estratégica a la política fiscal.

Posibles extensiones de este trabajo podrían orientarse a replicar este estudio para el ingreso y el déficit en América Latina. Además, en línea con los estudios de Khemani (2004) y Vergne (2009) se podría estudiar el cambio en la composición de estos agregados macroeconómicos. Finalmente, podrían incluirse en el estudio otras variables institucionales para tener un panorama más completo de los factores que modifican el efecto electoral.



Anexo A. Errores en las previsiones presupuestarias

Estadística descriptiva del error de pronóstico por país

PAÍSES	Obs	Media	Desvío		
			Estándar	Mínimo	Máximo
Argentina	7	-15,37	6,14	-25,35	-7,23
Antigua y Barbuda	7	6,59	8,28	-4,59	21,21
Bahamas	6	0,68	4,81	-4,51	8,71
Belice	7	3,40	7,78	-8,66	11,86
Bolivia	7	30,21	7,76	20,47	41,74
Brasil	7	11,47	6,38	3,48	22,97
Barbados	7	7,10	16,49	-4,14	43,63
Chile	7	-0,56	4,50	-8,60	3,96
Colombia	6	5,47	3,69	0,51	10,83
Costa Rica	3	9,35	4,95	5,03	14,75
Dominica	3	-8,13	5,37	-13,41	-2,67
Rep. Dominicana	7	-1,56	6,94	-16,33	3,85
Ecuador	6	12,10	10,50	2,73	30,67
Granada	7	14,50	5,55	4,30	22,52
Guatemala	5	7,01	6,53	-2,49	14,04
Guyana	7	5,37	5,42	0,45	15,10
Honduras	7	-6,43	5,82	-13,21	3,91
Jamaica	7	2,29	3,42	-3,99	5,05
San Cristóbal	7	-7,78	8,14	-16,96	8,49
Santa Lucía	3	8,79	3,38	4,96	11,36
México	7	-1,60	1,49	-3,89	-0,08
Nicaragua	7	1,26	5,83	-4,09	13,27
Panamá	7	11,19	5,24	6,23	21,65
Perú	7	-8,02	12,14	-31,75	7,74
Paraguay	6	1,25	10,52	-11,58	19,29
El Salvador	6	-10,30	8,37	-25,88	-2,82
Trinidad y Tobago	7	1,18	5,38	-4,76	8,78
Uruguay	3	-0,72	4,05	-5,32	2,31
Venezuela	4	-32,31	14,43	-40,30	-10,71

Anexo B. Elecciones en América Latina el período 2009-2015

Elecciones presidenciales en América Latina

PAÍSES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina			X				X
Antigua y Barbuda	X					X	
Bahamas				X			
Belice				X			X
Bolivia	X					X	
Brasil		X				X	
Barbados					X		
Chile	X				X		
Colombia		X				X	
Costa Rica		X				X	
Dominica	X					X	
Rep. Dominicana				X			
Ecuador	X				X		
Granada					X		
Guatemala			X				X
Guyana			X				X
Honduras	X				X		
Jamaica			X				
San Cristóbal		X					X
Santa Lucía			X				
México				X			
Nicaragua			X				
Panamá	X					X	
Perú			X				
Paraguay					X		
El Salvador	X					X	
Trinidad y Tobago		X					X
Uruguay	X					X	
Venezuela				X			
Total por año	9	5	7	5	6	9	6
Porcentaje de países	31%	17%	24%	17%	21%	31%	20%

La variable elecciones próximas incluye las elecciones que se llevaron a cabo en 2016 en República Dominicana, Jamaica, Santa Lucía, Nicaragua y Perú.

Anexo C. Fuentes de datos

- Cambio del PBI a precios constantes y PBI per cápita. Fuente: *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>
- Años electorales. Fuente: Wikipedia y el sitio *Caribbean Elections*. Recuperado de: <http://www.caribbeanelections.com/elections/default.asp>
- Gasto presupuestado y ejecutado: sitios oficiales de cada país. Se elaboró un archivo detallado de la fuente de datos de cada país que se encuentra disponible para quien lo requiera.



Universidad de
San Andrés

Referencias

- Auerbach, A. J. (1999). On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts. *National Tax Journal*, 52, 765-782.
- Beetsma, R., Giuliadori, M., & Wierdsma, P. (2009). Planning to cheat: EU fiscal policy in real time. *Economic Policy*, 24(60), 753-804.
- Boylan, R. T. (2008). Political distortions in state forecasts. *Public Choice*, 136(3), 411-427.
- Brogan, M. (2012). The politics of budgeting: Evaluating the effects of the political election cycle on state-level budget forecast errors. *Public Administration Quarterly*, 84-115.
- Brück, T., & Stephan, A. (2006). Do Eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts? *Kyklos*, 59(1), 3-15.
- Buti, M. & Van den Noord, P. (2003). Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of EMU. *OECD Economics Department Working Papers N° 351*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/378575422756>
- Cassidy, G., Kamlet, M. S., & Nagin, D. S. (1989). An empirical examination of bias in revenue forecasts by state governments. *International Journal of Forecasting*, 5(3), 321-331.
- Fainboim Yaker, I., De Albuquerque, C. M. y Vargas, J. A. (2015). Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente. En Pimenta, C., Pessoa, M., (Eds.). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia* (pp. 135-190). Nueva York: BID. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion_financiera_publica_en_America_Latina_la_clave_de_la_%20eficiencia_y_la_transparencia.pdf?sequence=1
- Fainboim Yaker, I. y Pattanayak, S. (2011). La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno. *Notas Técnicas y Manuales del FMI*. Washington, D.C.: FMI
- Filc, G., y Scartascini, C. (2009). Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina. En *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados* (pp. 47-75). Washington, EEUU: BID

- Frankel, J. A. (2011). A solution to fiscal procyclicality: The structural budget institutions pioneered by Chile. *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)*, *Central Bank of Chile*, 14(2), 39-78. National Bureau of Economic Research. DOI: 10.3386/w16945
- Hallerberg, M., & Von Hagen, J. (1997). Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. En J. Poterba y J. von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp.209-232). Londres, Reino Unido: National Bureau of Economic Research.
- Jones, M. P., Meloni, O., & Tommasi, M. (2012). Voters as fiscal liberals: Incentives and accountability in federal systems. *Economics & Politics*, 24(2), 135-156.
- Jonung, L., & Larch, M. (2006). Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. *Economic Policy*, 21(47), 492-534.
- Khemani, S. (2004). Political cycles in a developing economy: effect of elections in the Indian states. *Journal of Development Economics*, 73(1), 125-154.
- Larkey, P. D., & Smith, R. A. (1989). Bias in the formulation of local government budget problems. *Policy Sciences*, 22(2), 123-166.
- Leal, T., & Pérez, J. J. (2011). Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado. *Estudios de Economía Aplicada*, 29(3), 1-14.
- Leal, T., Pérez, J. J., Tujula, M., & Vidal, J. P. (2008). Fiscal forecasting: lessons from the literature and challenges. *Fiscal Studies*, 29(3), 347-386.
- Merola, R., & Pérez, J. J. (2013). Fiscal forecast errors: governments versus independent agencies?. *European Journal of Political Economy*, 32, 285-299.
- Moulin, L. & Wierds, P. (2006). How credible are multiannual budgetary plans in the EU?, En Franco, D., Marino, M. & Momigliano, S. (Eds.), *Fiscal Indicators*, (pp. 983–1005). Banca d'Italia.
- OECD (2002). *Best Practices for Budget Transparency*, Paris: OECD.
- Pina, Á. M., & Venes, N. M. (2011). The political economy of EDP fiscal forecasts: an empirical assessment. *European Journal of Political Economy*, 27(3), 534-546.

- Pons Novell, J. P., & Solé Ollé, A. (2001). Racionalidad de las previsiones presupuestarias y comportamiento estratégico. El caso español. *Hacienda Pública Española*, 157(2), 197-232.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8), 1367-1389.
- Stein, E., Talvi, E. & Grisanti, A. (1999). Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. En J. Poterba y J. von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, (pp.103-134). Londres, Reino Unido: National Bureau of Economic Research.
- Strauch, R., Hallerberg, M. & Von Hagen, J. (2004). Budgetary Forecasts in Europe – The Track Record of Stability and Coverage Programmes, *European Central Bank WP 307*. Frankfurt: European Central Bank.
- Vergne, C. (2009). Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 63-77.
- World Bank. (2013). *Beyond the Annual Budget*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9625-4 License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0