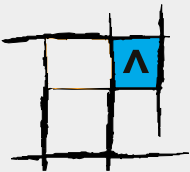




LACEA 2007
MONTEVIDEO ■ URUGUAY



Diego Aboal, joint with F. Lorenzo and G. Oddone
**The Political Economy of Budget Deficits in
Uruguay**



The Political Economy of Budget Deficits in Uruguay

Diego Aboal (*)

Fernando Lorenzo (*)

Gabriel Oddone (*)

(Preliminary Draft, May 2001)

ABSTRACT

Recent theories of political macroeconomics stress that budget deficits are not only consequence of economic variables. Political and institutional factors can explain the divergence of observed budget deficit and trends that were determined for economic variables. This paper seeks to determine the relevance for the Uruguayan economy of the recent literature on the political economy of budget deficits. The predictions of various theoretical models are summarized along with the stylized facts identified in a series of recent empirical studies. The theoretical predictions and stylized facts are confronted with the long-run evidence for Uruguay between 1920 and 2000. The analysis shows stylized facts consistent with political and institutional determinants of budget deficits.

Keywords: Political economy, budget deficits, time-series models.

JEL Classification Code: E61, E62, C32.

* Centro de Investigaciones Económicas (CINVE, Uruguay). Phone: (598 2) 900 3051, Fax: (598 2) 908 4743, E-mail: cinve@cinve.org.uy. Corresponding author Diego Aboal, E-mail: aboal@adinet.com.uy.

1. Introducción

Trabajos recientes han reunido evidencia que muestra que a lo largo del siglo XX el comportamiento de ciertas variables macroeconómicas en Uruguay ha estado influenciado por fenómenos que, tradicionalmente, los economistas no han considerado como parte de sus preocupaciones principales. Así, con datos correspondientes al período 1920-1996, Aboal, Lorenzo y Rius (2000) encuentran evidencia que avala la presencia de ciclos políticos “oportunistas” y “partidistas” en la evolución del tipo de cambio nominal y real de la economía uruguaya. A partir de información para el mismo período, Aboal y Calvo (2000), así como Hughes (2000) identifican ciclos políticos oportunistas sobre un conjunto de indicadores del comportamiento fiscal.

Lo anterior se suma a una serie de trabajos que sugieren que el tipo de instituciones, su compromiso y credibilidad, así como las decisiones políticas son claves para explicar fenómenos de naturaleza macroeconómica. Así, cuestionarse si los signos y el tamaño del resultado fiscal dependen en alguna medida del régimen de gobierno y su determinación sobre la gestión presupuestaria, del apoyo legislativo que ostenta el Poder Ejecutivo en ejercicio o del grado de fraccionamiento del sistema político, parecen ser aspectos a tener en cuenta al analizar la experiencia uruguaya.

Precisamente, este trabajo tiene el propósito de contrastar si ciertas relaciones encontradas en la literatura internacional que vinculan las decisiones y arreglos de naturaleza política e institucional con el desempeño de ciertas variables macroeconómicas, se verifican cuando se consideran datos de Uruguay para el período 1920-2000.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se exponen brevemente las principales líneas argumentales esgrimidas por la literatura sobre las relaciones entre aspectos políticos e institucionales y variables macroeconómicas. En la sección 3 se presentan algunos indicadores que pretenden aproximar el problema considerado en el caso uruguayo. En la cuarta sección, se describe la estrategia de modelización y se presentan las principales hipótesis investigadas. En esta parte se definen

las variables empleadas, así como los esquemas de variables cualitativas utilizados para la modelización de los aspectos políticos e institucionales. En la sección 5 se comentan los principales resultados obtenidos del análisis empírico. Finalmente, en la última sección se presentan las principales conclusiones que se desprenden de la evidencia aportada.

2. Argumentos teóricos

Siguiendo el trabajo de Alesina y Perotti (1994), es posible identificar seis grupos de modelos que explican los determinantes político institucionales del déficit fiscal a partir de: *i)* la existencia de políticos “oportunistas”; *ii)* la presencia de gobiernos de coalición; *iii)* la naturaleza de las instituciones presupuestarias; *iv)* la utilización de la deuda pública como variable política estratégica; *v)* la acción de intereses geográficos dispersos y *vi)* la existencia de motivaciones de redistribución intergeneracional. Este trabajo concentra su atención en la evaluación de un conjunto de hipótesis relacionadas con los tres primeros tipos de modelos. A continuación, se presenta un resumen esquemático de las principales ideas asociadas a estas argumentaciones.

Los trabajos de Nordhaus (1972) y Lindbeck (1973) pueden considerarse como las contribuciones pioneras sobre la influencia de comportamientos “oportunistas” por parte de las élites políticas sobre el desempeño fiscal. Los autores definen a los políticos “oportunistas” como aquellos que buscan mantenerse a sí mismos, o a su partido, en el gobierno, a través de la manipulación de variables económicas fundamentales. Los modelos tipo Nordhaus-Lindbeck asumen expectativas adaptativas por parte de los votantes y plantean que los gobernantes tratan de lograr el mayor número posible de votos, explotando la curva de Phillips de corto plazo y la “miopía” de los votantes.

Estos modelos suponen que los votantes valoran positivamente el crecimiento del nivel de actividad y negativamente la inflación, en economías abiertas la estabilidad del tipo de cambio real (véase, Assael y Larrain, 1994). Además, a la hora de adoptar decisiones electorales, los votantes otorgan mayor ponderación a los acontecimientos más próximos en

el tiempo – cercanos a la fecha electoral - que a aquellos hechos que tuvieron lugar al comienzo del período de gobierno. Como consecuencia de ello, el comportamiento óptimo de los gobernantes, bajo ciertas circunstancias, consiste en practicar políticas expansivas (contractivas) de la demanda agregada en los períodos pre-electorales (pos - electorales). Este tipo de comportamiento se manifiesta en la existencia de una suerte de “ciclo electoral” en la evolución de un conjunto de variables macroeconómicas. En particular, sobre el resultado fiscal estos modelos predicen un ciclo en forma de “U” alrededor del año electoral.

A partir de la década de los ochenta, surgen los modelos que analizan la relación entre ciclos políticos y desempeño fiscal en un contexto de agentes que forman sus expectativas racionalmente y suponiendo la existencia de asimetrías de información entre gobierno y votantes (Rogoff y Sibert, 1987; Rogoff 1990; Streb, 2000). Este tipo de argumentación da lugar a ciclos más irregulares y de menor duración que los que describen los modelos “oportunistas” propuestos por Nordhaus-Lindbeck.

La segunda línea de análisis subraya la importancia de los gobiernos de coalición sobre el comportamiento fiscal. En estos trabajos se pone el acento en las consecuencias que tiene la acción simultánea de múltiples partidos coaligados sobre la elaboración y ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del gobierno.

En este contexto se inscribe la argumentación desarrollada por Persson y Tabellini (1997), que consideran los efectos de la indefinición del grupo social que pagará los mayores impuestos en el futuro sobre el nivel del gasto y del endeudamiento público presente. Este tipo de “incertidumbre” lleva a que los participantes de la coalición no internalicen completamente el costo futuro del mayor gasto o déficit público presente. De este modo, cada uno de los integrantes de la coalición buscará aumentar el gasto en bienes y servicios orientados a los grupos sociales que los respaldan, sabiendo que probablemente la carga impositiva futura recaerá sobre el conjunto de la población. Este problema se hace más grave cuanto mayor es el número de miembros de la coalición, o cuanto más “fragmentado” esté el gobierno en lo que respecta a sus apoyos parlamentarios.

Alesina y Perotti (1994) desarrollan otra línea de análisis sobre los efectos de las coaliciones en el comportamiento observado en las variables fiscales. La argumentación propuesta por estos autores se basa en que los gobiernos de coalición pueden tener motivaciones para diferir en el tiempo las reacciones ante *shocks* negativos. Esta rezago en el ajuste es consecuencia de que los partidos que están en la coalición representan a sectores sociales distintos, y que no se ponen de acuerdo sobre qué grupo recaerá el aumento de impuestos o la reducción de gastos a implementar. Como consecuencia de esto, los gobiernos de coalición no ajustan con la frecuencia y con la intensidad que lo haría un planificador social benevolente. Este problema se acentúa con el grado de fraccionamiento del gobierno. En este contexto los gobiernos de mayoría tenderían a “sobreajustar”, ya que subestiman el costo del ajuste dado que pueden imponerlo a otros grupos que no son su soporte electoral.

En definitiva, estos modelos predicen que los gobiernos de coalición tienen peores resultados fiscales que los gobiernos mayoritarios y que el problema se vuelve tanto más grave, cuanto mayor es el fraccionamiento del gobierno. En cambio, los gobiernos de mayoría se ubicarán en el polo opuesto; es decir, tendrán resultados fiscales superiores a los que impondría un planificador benevolente.

Finalmente, los modelos que enfatizan la importancia del diseño institucional (Alesina y Perotti 1996) pronostican la existencia de diferencias en el accionar presupuestario entre esquemas institucionales en los que el poder de determinación del presupuesto está concentrado en un único órgano y en organizaciones institucionales que prevén la intervención democrática en cada instancia del proceso presupuestal. El primer tipo de institución se caracteriza por limitar la capacidad del Poder Legislativo de modificar el presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo. El segundo tipo de institución otorga prerrogativas a los ministros en la determinación del gasto de su cartera y la igualdad de condiciones para la modificación del presupuesto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En muchos casos, este tipo de diseño institucional suele otorgar derechos a la oposición parlamentaria en materia presupuestaria.

La concentración del poder en la determinación del presupuesto en un órgano evita la existencia de déficits pronunciados y persistentes, y habilita la implementación de ajustes fiscales en forma rápida. Como contrapartida, este tipo de institución es menos respetuoso de los derechos de las minorías y está expuesto a que el presupuesto se oriente a la satisfacción de intereses de los grupos de interés relacionados con el partido gobernante. La segunda alternativa de diseño institucional tiene consecuencias opuestas sobre el presupuesto y la distribución de los costos y beneficios del gasto público.

3. Política, instituciones y resultado fiscal en Uruguay

En esta sección se presentan algunos indicadores que aportan una primera aproximación a las relaciones entre el resultado fiscal y aspectos de índole político e institucional, considerando datos correspondientes al período 1920-2000.

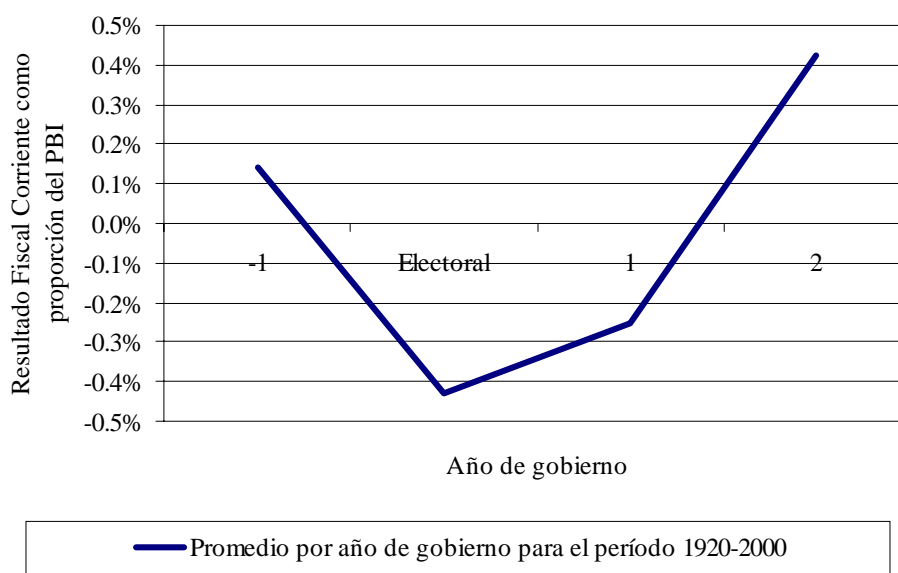
a) Ciclo político

En el gráfico 1 se puede apreciar que en el período analizado el resultado fiscal tiene un comportamiento muy similar al predicho por algunas de los modelos teóricos expuestos anteriormente, en particular con los que ponen el acento en la existencia de

comportamientos oportunistas. En promedio, el peor resultado fiscal se alcanza en el año electoral y el mejor durante el segundo año de gobierno. La demora en el ajuste se explica porque en Uruguay la asunción del nuevo gobierno se produce en marzo del año siguiente a la elección y porque el diseño institucional prevé la aprobación del presupuesto al final del primer año de gobierno y su puesta en práctica durante el segundo año.

Gráfico 1

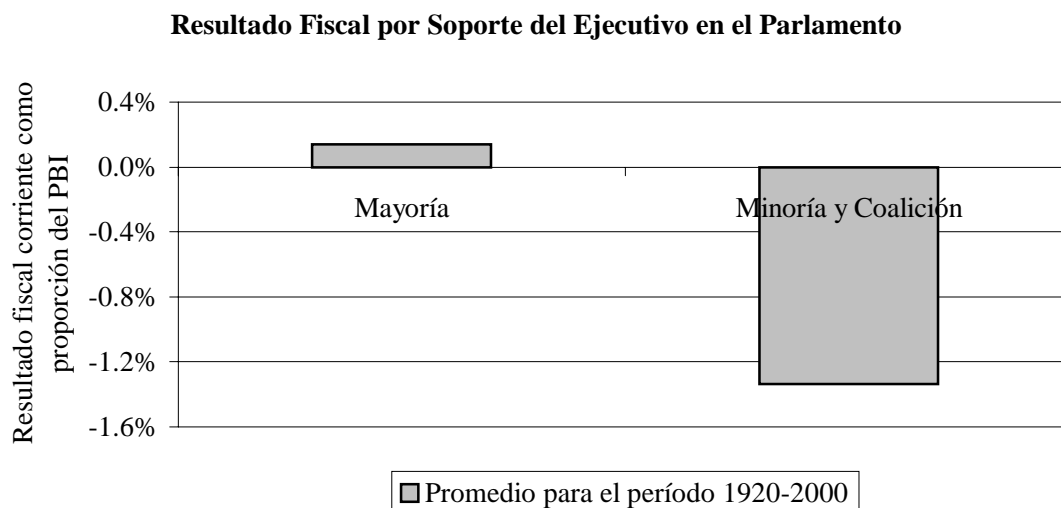
Ciclo Político en el Resultado Fiscal



b) Respaldo del gobierno en el parlamento

El análisis del resultado fiscal de los gobiernos clasificados según los apoyos que tuvieron en el parlamento aporta evidencia consistente con las argumentaciones teóricas sobre comportamiento fiscal en gobiernos de coalición (y minoritarios), y con la evidencia empírica obtenida para países de la Unión Europea (Grilli et al., 1991, Edin y Ohlsson, 1991). En el gráfico 2 puede apreciarse que los gobiernos que gozaron de mayoría¹ en el parlamento presentan resultados fiscales promedio sensiblemente superiores a los gobiernos de minoría y coalición.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a Acevedo (1936), Fabregat (1952), Nahum (1995) y Corte Electoral. Ver cuadro A4 del Anexo.

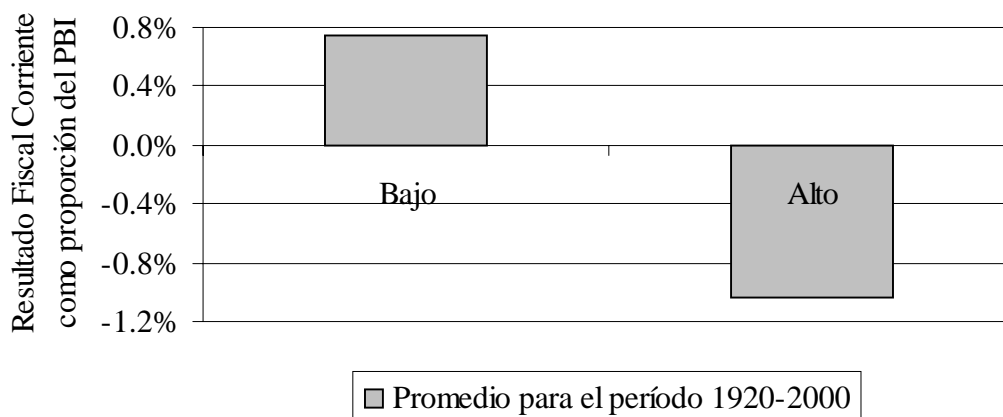
El grado de fraccionamiento² del parlamento, también puede ser un determinante del resultado fiscal. Es de esperar que ante un parlamento muy fraccionado el resultado fiscal se vea deteriorado. Ello obedece a que las negociaciones para aprobar modificaciones en el presupuesto pueden conducir a dilatar los ajustes necesarios para enfrentar *shocks* negativos o a realizar concesiones sobre gastos adicionales a fracciones interesadas en defender determinados intereses particulares. El gráfico 3 ilustra los resultados que se obtienen para Uruguay a partir de la definición propuesta.

¹ Se define como gobierno de mayoría aquél en el que el partido gobernante cuenta con más del 50% de los senadores y la fracción mayoritaria cuenta con más del 50% de los senadores del partido (Ver cuadro A4 del Anexo).

² Medido el Índice de Rae (1967) que se propone en la sección siguiente (Ver cuadro A5 del Anexo).

Gráfico 3

Resultado Fiscal por grado de fraccionamiento del parlamento



Fuente: Elaboración propia en base a Acevedo (1936), Fabregat (1952), Nahum (1995) y Corte Electoral. Ver cuadro A5 del Anexo.

c) Constitución, organización institucional y atribuciones del Poder Ejecutivo

La debilidad o fortaleza institucional del Poder Ejecutivo puede tener importantes efectos sobre el grado de determinación de las políticas públicas y en especial sobre el resultado fiscal. A efectos de evaluar la influencia de este aspecto, se procedió a analizar los diseños institucionales previstos en las normativas constitucionales vigentes a lo largo del período, tratando de determinar el “poder parlamentario” del Poder Ejecutivo teniendo en cuenta tres dimensiones: *i*) la existencia de poder de veto por parte del Poder Ejecutivo, *ii*) la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria o la iniciativa compartida con el Poder Legislativo y *iii*) el tipo de control ejercido por el Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario.

A lo largo de la historia, la “organización institucional” del Uruguay ha sufrido transformaciones importantes que, en particular, han alterado de manera sustantiva el grado de concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo.

En el cuadro 1 se presentan las dos dimensiones de poder del ejecutivo planteadas. En la constitución de 1918 se establecía un Poder Ejecutivo compuesto por dos órganos, un

presidente que se encargaba de los asuntos relacionados con la seguridad interna y externa y un Consejo Nacional de Administración (*Colegiado 1*) compuesto por nueve miembros, que tenía entre sus atribuciones la conducción económica del gobierno. De cualquier forma, las atribuciones presupuestarias del Poder Ejecutivo estaban muy limitadas por el parlamento. Las fuentes de financiamiento del déficit también lo estaban, ya que existía restricción a la emisión de papel moneda (únicamente se podía emitir contra el oro y el capital del Banco República), al tiempo que las decisiones sobre endeudamiento las tomaba el parlamento. Estas restricciones podrían haber llevado a una mayor disciplina fiscal en el período 1920-1932.

Durante la vigencia de la Constitución de 1952 la organización del Poder Ejecutivo giró en torno a un Consejo Nacional de Gobierno (*Colegiado 2*) integrado por nueve miembros. El órgano ejecutivo era débil, en el sentido de que era un gobierno colegiado al igual que en 1918. Sin embargo, a diferencia de éste, su poder en términos de determinación sobre el presupuesto y sobre las fuentes de financiamiento era considerablemente superior. Esta combinación podría explicar el alto desajuste fiscal que se observa en el período.

Cuadro 1
Poder Institucional del Ejecutivo de Uruguay

Constitución Vigente	Poder Ejecutivo		
	Organización institucional (1)	Poder parlamentario (2)	Poder Institucional (3)
1918	Colegiado 1	0,0	Bajo
1934	Presidencialista	1,3	Alto
1942	Presidencialista	1,3	Alto
1952	Colegiado 2	1,2	Medio
1967	Presidencialista	2,1	Alto

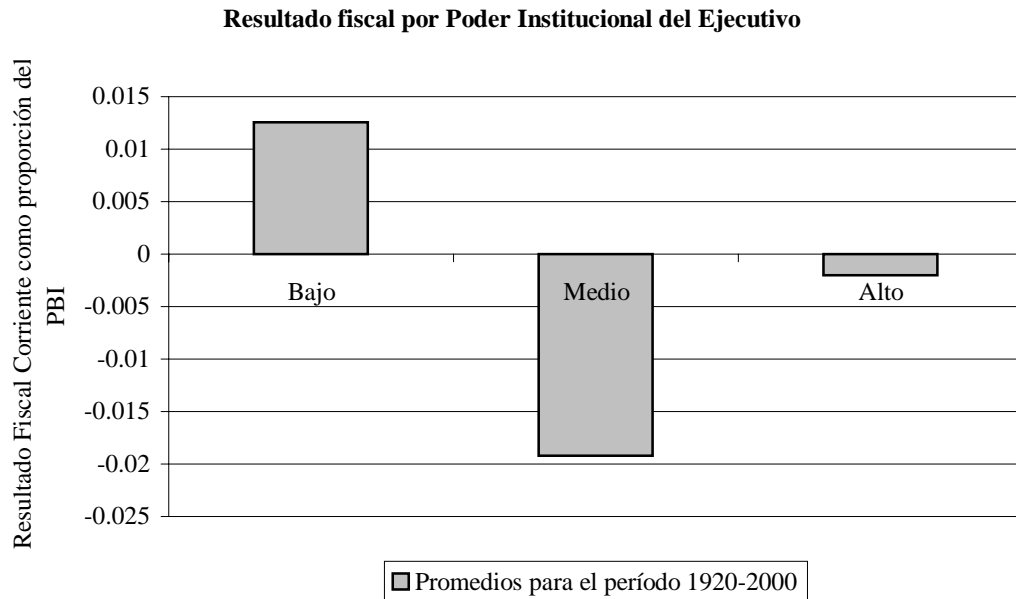
Notas: (1) Se considera que el sistema presidencialista es el que le otorga mayores poderes al Ejecutivo seguido por el Colegiado 2 y Colegiado 1, respectivamente.

(2) Véase construcción del índice en anexo.

(3) La clasificación resultante fue realizada por los autores a partir de bibliografía relacionada con aspectos jurídicos y políticos, utilizando la información aportada por las columnas (1) y (2).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y la información expuesta en el gráfico 4, podría conjeturarse que la comparación relevante para medir la influencia de las atribuciones del Poder Ejecutivo sobre el resultado fiscal, debería realizarse teniendo en cuenta las diferencias entre los gobiernos definidos con poder “medio” y “alto”. Ello es así, debido a que los gobiernos que integran cada una de estas categorías presentan niveles comparables de restricciones para el financiamiento de los eventuales déficits. Si esto fuera cierto, podría concluirse que los gobiernos con “poder alto” habrían tendido a generar menores déficits presupuestales que aquellos con “poder medio”.

Gráfico 4



Los comentarios anteriores indicarían que la peor combinación de “poderes” en términos de sus efectos sobre el resultado fiscal es aquella que organiza al Poder Ejecutivo en forma colegiada y que a su vez le otorga a éste poderes y discrecionalidad sobre el presupuesto y su financiamiento. Es decir, parece más relevante el tipo de combinación de poderes que la simple agregación de ellos.

4. Enfoque metodológico

En esta sección se presentan, las principales variables consideradas en el análisis. En segundo lugar, se definen las hipótesis a contrastar. Finalmente, se expone la estrategia de modelización considerada.

a) Variables de interés

Para las variables fiscales consideradas en este trabajo se dispuso de datos de periodicidad anual correspondientes al período 1920-2000. Todas ellas están expresadas en valores

constantes como proporción del PBI a precios constantes:³ *i*) resultado financiero del gobierno central (RESPBI), *ii*) gasto corriente del gobierno central (GTOPBI), e *iii*) ingresos del gobierno central (INGPBI)

b) Hipótesis y variables políticas

En el cuadro 2 se presentan las principales hipótesis políticas analizadas en este trabajo.

Cuadro 2
Principales hipótesis sobre efectos políticos

• **Ciclo político (oportunista)**

El resultado fiscal se deteriora a medida que se aproximan las elecciones y mejora una vez que éstas se celebraron.

• **Nivel de fraccionamiento parlamentario y apoyo del Poder Ejecutivo**

Un gobierno de mayoría (minoría o coalición) y con bajo (alto) fraccionamiento debería presentar un resultado fiscal mayor (menor) que gobiernos que no poseen estas características.

• **Forma institucional del Poder Ejecutivo**

Gobiernos asentados en Poderes Ejecutivos unipersonales con fuertes prerrogativas presupuestales deberían presentar resultados fiscales mayores que gobiernos de tipo colegiados con restricciones a su capacidad de control sobre el presupuesto.

En el cuadro 3 se presentan de manera resumida los sistemas de variables cualitativas que fueron incluidos en los modelos estimados. Los tres primeros conjuntos de variables cualitativas son de uso relativamente común cuando se analizan ciclos políticos de tipo oportunista. En el diseño de este esquema de intervención – variables T_1 , T_2 y T_3 - se impone la restricción de que la evolución del resultado fiscal en el período pre-electoral se debe compensar con variaciones de igual magnitud pero de signo contrario en el período pos-electoral.

³ La serie del PBI a precios constantes utilizada es la construida por Bértola (1999). Los datos históricos sobre variables fiscales son los elaborados por Aboal y Calvo (2000). Para el período más reciente se utilizó información elaborada por el Banco Central del Uruguay (BCU).

Cuadro 3

Esquemas de intervención de efectos políticos

Esquema de intervención	Definición de las variables cualitativas
<ul style="list-style-type: none"> Ciclo político (oportunista) 	<ul style="list-style-type: none"> $T_1 = -1$ en el año pos electoral, 1 en el año electoral, 0 en otro caso $T_2 = -1$ en el segundo año de gobierno, 1 en el año electoral, 0 en otro caso $T_3 = -1$ en el penúltimo año de gobierno, 1 en el año electoral, 0 en otro caso
<ol style="list-style-type: none"> Efectos cíclicos para los primeros y últimos 2 años de gobierno 1920-2000. Efectos cíclicos para el 2 y último año de gobierno 1950-2000. 	$T_{250} = -1$ en el segundo año de gobierno, 1 en el año electoral, 0 en otro caso
<ul style="list-style-type: none"> Nivel de fraccionamiento parlamentario y apoyo del Poder Ejecutivo 	
<ol style="list-style-type: none"> Apoyo del gobierno en el Senado. Fraccionamiento de los partidos. 	<p><i>MAYORIA</i> = Partido gobernante cuenta con más del 50% de los senadores y la fracción mayoritaria cuenta con más del 50% de los senadores del partido.</p> <p><i>FRACALTO</i> = Grado de fraccionamiento (medido por el Índice de Rae) que supera la media más una desviación estándar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Forma institucional del Poder Ejecutivo 	
<ol style="list-style-type: none"> Régimen Presidencial: Régimen Colegiado 1: Régimen Colegiado 2: 	<p><i>PRESIDENTE</i> = 1 para los períodos constitucionales 1938-1951; 1967-1972 y 1985-2000. 0 en los demás años.</p> <p><i>COLEGIADO 1</i> = 1 para el período constitucional 1920-1932. 0 en los demás años.</p> <p><i>COLEGIADO 2</i> = 1 para el período constitucional 1952-1966. 0 en los demás años.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Acontecimientos anómalos 	<p>$E_{ii} = 1$ en el año 19ii, 0 en otro caso.</p>

La variable T_1 está construida para cuantificar el desvío fiscal que se produce en el año de elecciones y se compensa en el primer año del nuevo gobierno. Las variables T_2 y T_3 , por su parte, se introducen para capturar la parte del resultado fiscal del año electoral que se compensa en el segundo y el tercer año de gobierno, respectivamente.

En el caso de Uruguay es de esperar que parte de los ajustes se produzcan a partir del segundo año de gobierno. En efecto, la reforma constitucional de 1967 estableció un cronograma de aprobación del presupuesto que implicaba que los gobiernos electos

tomaban efectivamente a su cargo el diseño presupuestario a partir del segundo año de gestión. En la normativa constitucional anterior esta norma no existía, pero en la práctica la elaboración y aprobación del presupuesto ocupada casi la totalidad del primer año de gobierno.

El segundo esquema de intervención es similar al anterior, pero está definido solamente para el intervalo de tiempo 1950-2000. La razón para truncar el período de análisis en 1950 obedece a que tanto la serie de resultado fiscal como la de gasto corriente del gobierno central, presentan puntos de ruptura en ese año. En parte esta ruptura es atribuible a aspectos metodológicos de la construcción de las series (véase, Aboal y Clavo, 2000). Adicionalmente, en 1950 se suprimieron los topes de emisión contra redescuentos que habían sido autorizados en 1939 y se eliminó el encaje oro como tope para la emisión. Estos cambios, trajeron consigo un aumento considerable de discrecionalidad en el manejo de la política monetaria de parte del gobierno.

Los dos siguientes esquemas de intervención se diseñaron de modo de medir los efectos atribuibles a los apoyos políticos que tiene el Poder Ejecutivo para llevar adelante sus iniciativas. El tercer esquema identifica cuándo un gobierno cuenta con fuertes respaldos parlamentarios. Ello ocurre cuando se verifican, simultáneamente, dos condiciones: la fracción triunfadora de las elecciones cuenta con más del 50% de los senadores del partido ganador y éste tiene más del 50% de los votos totales del Senado.

El cuarto esquema se introduce para discriminar gobiernos que exhiben un elevado grado fraccionamiento político de aquellos que presentan uno bajo. A tales efectos, se construyó un Índice de Rae (1967) que se define de la siguiente manera:

$$R = (1 - \sum_{i=1}^N R_i^2)$$

donde N es el número de fracciones de los partidos con representación parlamentaria y R_i es la participación de la fracción *iésima* en el total de votos del Senado.⁴ En este trabajo se

⁴ Para los períodos de gobierno anteriores a 1942 se consideró la conformación de la Cámara de Representantes.

estableció que el grado de fraccionamiento era alto cuando el índice de fraccionamiento es mayor al promedio del mismo en el período 1920-2000:

Los tres últimos esquemas de intervención están diseñados para incorporar en los modelos estimados los efectos que tiene la forma institucional del Poder Ejecutivo sobre el desempeño fiscal. El primero de ellos identifica los gobiernos presidenciales de la historia política de Uruguay, mientras que los dos siguientes - esquemas 6 y 7 - señalan los gobiernos encabezados por un organismo colegiado. El esquema 6 está definido para el “Consejo Nacional de Administración” que comprende el período 1920-1932 y el esquema 7 está definido para el “Consejo Nacional de Gobierno” que abarca el intervalo 1952-1966.⁵

c) Otras variables que inciden sobre el desempeño fiscal

La consideración de variables cualitativas especialmente diseñadas para capturar los efectos políticos analizados anteriormente no implica pasar por alto que otros fenómenos económicos pueden tener una influencia importante sobre el comportamiento de las variables de interés (ingresos, gastos y déficit fiscal). En particular, la teoría económica subraya la importancia del ciclo económico sobre el desempeño fiscal. Para tener en cuenta estos efectos, se ha optado por considerar en el análisis la posible influencia del nivel de actividad (PBI) sobre las variables fiscales consideradas. Investigaciones anteriores, como las realizadas por Kamil y Lorenzo (1997) y Sosa y Mailhos (2000), han identificado comportamientos procíclicos en las variables fiscales. Por ello, la no consideración del ciclo económico en el análisis podría llevar a atribuir efectos significativos “espúreos” a las variables políticas sobre el desempeño fiscal.

Similares consideraciones podrían formularse acerca de los efectos de los *shocks* provenientes del exterior, cuya influencia sobre los ingresos y gastos públicos no pueden descartarse *a priori*. En particular, el comportamiento de los términos del intercambio afecta los niveles de ingreso de la población y la recaudación de impuestos. En función de estas consideraciones en este trabajo se ha considerado la posible influencia de esta variable (TI), analizando sus eventuales efectos sobre las variables de interés consideradas.

⁵ Las diferencias entre ambos aparecen resumidas en la sección 3.

d) Metodología econométrica

El enfoque econométrico seguido en este trabajo se inicia con la caracterización de las principales propiedades estadísticas de los datos considerados. Ello se realiza a partir de contrastes de raíces unitarias del tipo Dickey y Fuller Aumentado (ADF) sobre las series de las variables fiscales de interés, así como sobre las series del PBI y TI (Said y Dickey, 1984). Los resultados de estos contrastes se utilizan para determinar la especificación más apropiada para modelizar el comportamiento dinámico de cada una de las variables consideradas. Ello supone formular modelos econométricos para INGPBI, GTOPBI y RESPBI. En la especificación de los mismos no se tuvo en cuenta la posible existencia de vínculos entre estas tres variables.

El tipo de representaciones a considerar depende de las características de los datos, no descartándose la posibilidad de que existan relaciones de equilibrio de largo plazo—relaciones de cointegración - entre variables no estacionarias (Banerjee, *et al.*, 1993). En todos los casos se trabajará con modelos econométricos uniecuacionales. En ellos se incorporan los distintos esquemas de intervención que permitirán evaluar la influencia de los factores políticos sobre las variables de interés. Los modelos econométricos se especifican de modo de tener en cuenta la dinámica transitoria de los datos (Hendry, 1995). A tales efectos, se incluirá en los modelos un número apropiado de retardos de la variable de interés y de las otras variables estocásticas. Los modelos fueron sometidos a los contrastes de diagnóstico habituales.

5. Resultados empíricos

El primer elemento a tener en cuenta proviene de la implementación de los contrastes de raíces unitarias. En el cuadro A1 del Anexo se exponen los resultados de los mismos. Puede apreciarse que los contrastes ADF permiten rechazar al 10% de confianza la hipótesis nula de existencia de una raíz unitaria en las tres series anuales correspondientes a las variables fiscales y la serie TI. Las variables de interés (a explicar) resultan ser, estacionarias,

variables integradas de orden cero, $I(0)$. En cambio, en el caso de la variable (explicativa) PBI no es posible rechazar la hipótesis nula de existencia de una raíz unitaria en la representación autorregresiva. El contraste se realizó sobre los datos originales y sobre la transformación logarítmica de la serie. Por lo tanto, las variables a considerar en la especificación de los modelos econométricos uniecuacionales son la primera diferencia (logarítmica) del PBI (VARPBI) y los términos de intercambio (TI).

Los resultados de las estimaciones de los modelos econométricos— incluyendo las estimaciones de los efectos de las variables políticas - para las tres variables fiscales se exponen en el cuadro 4⁶.

Según era de esperar, las variables que capturan el ciclo económico y la evolución de los términos de intercambio resultan significativas dando cuenta que éstas influyen sobre el nivel de las variables fiscales.

Los resultados indican, en primer lugar, que no es posible rechazar la hipótesis al 1% de significación de la presencia de un *ciclo político* sobre el resultado fiscal (modelo RESPBI1). La mejor especificación de la hipótesis viene dada por el modelo que incluye únicamente la variable T_2 , lo que implica que el efecto cíclico está caracterizado por un deterioro del resultado fiscal en el año electoral y una mejora en el segundo año del período de gobierno.⁷

En el segundo modelo estimado (modelo RESPBI2) se puso a prueba la hipótesis de existencia de *ciclo político* específico en el período 1950-2000. Los resultados de esta nueva estimación sugieren que el resultado anterior puede ser atribuido, básicamente, a un comportamiento oportunista que se expresa con mayor intensidad durante la segunda mitad del siglo. Este resultado puede estar vinculado a la menor restricción que tuvo el gobierno en este período para financiar el déficit fiscal a través de la recaudación del impuesto inflación.

⁶ Con el propósito de considerar la influencia de hechos anómalos durante el período se introdujeron variables ficticias según el esquema que se presenta en el cuadro A2.

⁷ En el caso de los modelos RESPBI y GTOPBI los coeficientes correspondientes a las variables T_1 y T_3 no resultaron estadísticamente significativos, por lo que han sido omitidos en los resultados expuestos en el cuadro 4.

Cuadro 4

Resultados de las estimaciones

Período de estimación: 1920 – 2000

Modelos Estimados					
Hipótesis	Variables	INGPBI	GTOPBI	RESPBI 1	RESPBI 2
	<i>C</i>	0.1212***	0.0625***	-	-
	<i>C50</i>	-	0.0238***	-0.0083**	-0.0087***
	<i>INGPBI(1)</i>	0.2666***	-	-	-
	<i>GTOPBI(1)</i>	-	0.5009***	-	-
	<i>RESPBI(1)</i>	-	-	0.7119***	0.7001***
	<i>VARPBI(1)</i>	-	-0.0563***	-	-
	<i>VARPBI(2)</i>	-	-0.0488**	-0.0511**	-0.0454**
	<i>TI</i>	-	-	-	-
	<i>TI(1)</i>	-0,0003***	-	-	-
	<i>TI(2)</i>	0.0002**	-	-	-
Ciclo Político	<i>T1</i>	0,0010	-	-	-
	<i>T2</i>	-	0.0072***	-0.0045***	-0,0006
	<i>T250</i>	-	-	-	-0.0071**
Fraccionamiento y apoyo parlamentario	<i>MAYORIA</i>	-0.0107***	-0.0081**	0,0027	0,0031
	<i>FRALTO</i>	-0,0003	-0.0009	-0,0027	-0,0020
Forma institucional del Ejecutivo	<i>PRES</i>	-0.0077***	-0,0072	0.0075**	0,0070*
	<i>COLEGIADO1</i>	-0.0364***	-0.0178***	0,0036	0,0036
	<i>COLEGIADO2</i>	-0.0207***	-0.0170***	0,0023	0,0018
	<i>R2 AJUSTADO</i>	0,79	0,92	0,87	0,87
	<i>DESVIO ESTANDAR</i>	0,009	0,010	0,009	0,009
Significativamente distinto de cero al: * 90%; ** 95%; *** 99% de confianza.					

Según los resultados de las estimaciones correspondientes a las variables INGPBI y GTOPBI, el *ciclo político* observado sobre el resultado fiscal parece ser consecuencia de un manejo oportunista del gasto corriente. Esto se desprende de la inexistencia de efectos estadísticamente significativos de las variables que procuran capturar el *ciclo político* sobre la variable INGPBI en las distintas especificaciones consideradas.⁸ La presencia de un ciclo político oportunista en el gasto público y en el déficit fiscal parece ser un rasgo característico de la gestión presupuestaria de los gobernantes uruguayos, fundamentalmente durante la segunda mitad del siglo XX.

En relación a la hipótesis relativa al nivel de fraccionamiento y al apoyo parlamentario del gobierno, los resultados muestran que ni la variable *MAYORÍA* ni la variable *FRALTO* resultan relevantes para explicar la trayectoria del resultado fiscal en el período analizado. Sin embargo, el coeficiente correspondiente a la variable *MAYORÍA* resulta estadísticamente significativo en los modelos correspondientes a las variables INGPBI y GTOPBI. Los resultados indican que los gobiernos de mayoría tienden a exhibir menores gastos e ingresos corrientes.

La predicción sobre el comportamiento del gasto corriente en relación al PBI sería consistente con el argumento teórico expuesto en la sección 2, que señala que los gobiernos de mayoría deberían exhibir mayores resultados fiscales.

En relación con la hipótesis de *fraccionamiento y apoyo parlamentario* del gobierno, los resultados muestran que ni la variable *MAYORÍA* ni la variable *FRALTO* resultan significativas para explicar el comportamiento del resultado fiscal para los datos de la muestra. Sin embargo, la variable mayoría es significativa en los modelos INGPBI y GTOPBI. Las estimaciones indican que los gobiernos de mayoría tienden a exhibir menores gastos e ingresos corrientes. La predicción sobre el nivel de gasto corriente obtenida sería consistente con el argumento teórico expuesto en la sección 2.

⁸ En el caso del modelo correspondiente a la variable INGPBI ninguna de las variables relacionadas con el *ciclo político* resultó estadísticamente significativa. El hecho de que el coeficiente correspondiente a la variable T_j aparezca en el cuadro 4 se debe a que éste es el que presenta un p-valor más pequeño.

Finalmente, el análisis de la influencia de la forma institucional del Poder Ejecutivo parece indicar que el régimen presidencialista ha contribuido a obtener resultados fiscales mayores (véase, modelo RESPBI1). El signo del coeficiente estimado para la variable *PRES* resulta consistente con las predicciones de los modelos teóricos expuestos en la sección 2.⁹

Los coeficientes correspondientes a las variables que pretenden capturar los efectos de la existencia de un Poder Ejecutivo no ejercido de manera unipersonal (*COLEGIADO1* y *COLEGIADO2*), no resultaron estadísticamente distintos de cero en los modelos estimados para el resultado fiscal. Sin embargo, resultaron estadísticamente significativos en los modelos INGPBI y GTOPBI, aunque los signos no fueron los esperados.

6. Conclusiones

El comportamiento de los gobernantes, el diseño institucional del ejecutivo, el poder relativo del ejecutivo, así como su grado de incidencia en la determinación de los presupuestos, parecen haber tenido efectos sobre el desempeño de las variables fiscales en Uruguay entre 1920 y 2000.

Los resultados asociados con la hipótesis de *ciclo político* sobre el resultado fiscal son consistentes con los obtenidos por trabajos sobre Uruguay que confirman su presencia en otras variables y para otros períodos (Aboal, Lorenzo y Rius, 2000; Aboal y Calvo 2000; Hughes, 2000). En particular, la evidencia reunida permite describir el comportamiento de los políticos uruguayos como de tipo oportunista fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo.

Lo anterior podría estar asociado a la mayor discrecionalidad del ejecutivo sobre los mecanismos de financiamiento del déficit fiscal que fueron ampliamente habilitados a partir de 1950. En un mismo sentido, la mayor rotación de partidos políticos en el gobierno que se verifica desde los años cincuenta, podría haber dado lugar a que los gobernantes estuvieran

⁹ Según se puede apreciar en el cuadro 4, la variable *PRES* no resultó significativa en los modelos INGPBI y GTOPBI.

más incentivados que en el pasado a emplear la política fiscal con fines reeleccionistas, así como a favorecer a ciertos grupos de presión (Rama 1991).

Los gobiernos de mayoría tienden a exhibir un menor nivel de gasto corriente, lo que es consistente con los argumentos esgrimidos por algunos de los modelos considerados. Asimismo, la ausencia de resultados significativos para la variable que mide el fraccionamiento, es probable que se deba a que el indicador propuesto para aproximarla no sea adecuado. En particular, es posible que el grado de fraccionamiento del Senado no sea una medida correcta para determinar la verdadera debilidad del gobierno. Por ejemplo, en el sistema político uruguayo bien podría darse que un gobierno contara con una mayoría sólida en el Senado y a pesar de ello el fraccionamiento medido por el índice de Rae estimado fuera elevado.

Los gobiernos presidencialistas tienden a presentar resultados fiscales mayores que los colegiados. Ello sería consistente con los argumentos expuestos por algunos de los modelos teóricos considerados toda vez que una mayor centralización del poder permitiría reducir las concesiones que el ejecutivo debe realizar, las cuales reducen el resultado fiscal. Asimismo, el hecho de que la variable *Colegiado 1* arroje menores ingresos y menores gastos puede estar asociado a que el diseño institucional del primer colegiado, le impusiera severas restricciones al manejo de la política fiscal. En particular, la aprobación de los gastos y la determinación de los mecanismos de financiamiento recaía sobre el parlamento. De todas maneras, para explicar el signo del coeficiente de la variable sería necesario contar con otros elementos explicativos puesto que, a priori, no hay razones contundentes para afirmar por qué el parlamento debería exhibir una mayor disciplina fiscal que un ejecutivo colegiado.

Referencias bibliográficas

- Aboal, D., F. Lorenzo y A. Rius (2000), “Is the Exchange Rate Manipulated round Elections? The Evidence from Uruguay”, Documento de Trabajo, Departamento de Economía, FCS, Universidad de la República.
- Aboal, D. y D. Calvo (2000), “Política y Macroeconomía en el Uruguay del Siglo XX”, Trabajo Monográfico, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Acevedo, E. (1936), *Anales Históricos del Uruguay*, Tomo VI, Barreiro y Ramos, Montevideo.
- Alesina, A., R. Perotti (1995), “The Political Economy of Budget Deficits”, NBER Working Paper 4637.
- Alesina, A., R. Perotti (1996), “Budget Deficits and Budget Institutions Deficits”, NBER Working Paper 5556.
- Alesina, A., N. Roubini y G. Cohen (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press.
- Assael, P. y F. Larrain (1994), “El Ciclo Político Económico: Teoría, Evidencia y Extensión para una Economía Abierta”, *Cuadernos de Economía*, N° 92.
- Banerjee, A., Dolado J., Galbraith J.W., Hendry, D.F. (1993); *Co-integration, error correction and the econometric analysis of non stationary data*; Oxford University Press.
- Bértola, L.(1998); *El PBI de Uruguay 1870-1936 (y otras estimaciones)*; Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de la República.
- Box, G. y Tiao, G. (1975), “Intervention Analysis with Applications to Economic and Environmental Problems”, *Journal of the American Statistical Association* 65.
- Edin, P. y H. Ohlsson (1991), “Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects”, *European Economic Review* 35.
- Fabregat, J. (1952); *Elecciones nacionales 1925-1950*, Poder Legislativo.
- Grilli, V., D. Masciandaro y G. Tabellini (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries”, *Economic Policy* 13.
- Hendry, D.F. (1995); *Dynamic Econometric*, Oxford University Press.

- Hughes, C. (2000), *Ciclos Políticos en la Economía Uruguaya*, trabajo monográfico: Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales Aplicadas.
- Kamil, H, Lorenzo F. (1997); *Business Cycle Fluctuations in Small Open economy: The Case of Uruguay*; Documentos de Trabajo N° 5/97; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Lindbeck A. (1973), “Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy”, *Institute for International Economic Studies, Seminar Paper 35*.
- Mailhos J., Sosa A. (2000); *El comportamiento cíclico de la política fiscal en Uruguay*; Jornadas Anuales de Economía, Banco Central del Uruguay.
- Nahum, B.; (1995); *Manual de Historia del Uruguay 1930-1990*; Ediciones de la Banda Oriental.
- Nordhaus (1972), “The Political Business Cycle”, *Cowles Foundation Discussion Paper 333*.
- Nordhaus, W. (1989), “Alternative Approaches to the Political Business Cycle”, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Persson, T. y P. Tabellini (1997), “Political Economics and Macroeconomic Policy”, NBER Working Paper 6329.
- Persson, T. y P. Tabellini (2000), *Political Economics Explaining Macroeconomic Policy*, MIT Press.
- Rae, D. (1967); *The political consequences of electoral laws*; Yale University Press, New Haven.
- Rama, M. (1991); *El país de los vivos: Un enfoque económico*; Revista Suma N° 11 CINVE.
- Rogoff, K. (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, *The American Economic Review*.
- Said, S.E., Dickey D.A. (1984); *Testing for Units roots in Autoregressive-Moving Average Models of Unknown Order*; *Biometrika*, 71.

ANEXO

Cuadro A1

Cuadro A1	
Contraste de raíz unitaria	
Dickey-Fuller	
Aumentado (dos retardos)	
<i>RESPBI</i>	-3,87
<i>GTOPBI</i>	-3,23
<i>INGPBI</i>	-3,54
<i>PBI</i>	-1,93*
<i>TI</i>	-2,66
* No rechazo la hipótesis nula.	

Cuadro A2

Variables ficticias para hechos anómalos

	Modelo			
	INGPBI	GTOPBI	RESPBI 1	RESPBI 2
E32	-0,0254			
E49		-0,0305***	0,0513***	0,0503***
E61			0,0324***	0,0316***
E67			-0,0345***	-0,0346***
E81			0,0575***	0,0569***
E82		0,0421***	0,0469***	-0,0474***

Cuadro A3

Medición del poder del Poder Ejecutivo según Constituciones

Constitución	Veto (1)	Iniciativa (1)	Presupuesto (1)	Promedio
1918	0	-1	1	0,0
1934	1	0	3	1,3
1942	1	0	3	1,3
1952	1	0	2,5	1,2
1967	1,5	2	2,75	2,1

Fuente: Elaborado en base a datos de anexo 2 de Aboal y Calvo (2000)

Cuadro A4
Apoyo del Poder Ejecutivo en el Parlamento (1)

Año de elección	Senadores del partido ganador en total de senadores (2)	Senadores de la fracción ganadora en el total de los senadores del partido (2) (3)
1922	0.50	0.78
1925	0.45	0.73
1928	0.31	1.00
1931	0.37	1.00
1934	0.43	1.00
1938	0.65	1.00
1942	0.65	0.55
1946	0.52	0.63
1950	0.58	0.72
1954	0.58	0.94
1958	0.58	0.56
1962	0.52	0.50
1966	0.55	0.47
1971	0.45	0.57
1984	0.45	0.71
1990	0.42	0.69
1994	0.35	0.91
1999	0.35	0.45

Notas: (1) Se consideran gobiernos de mayoría aquellos que superan el valor de 0,5 en ambas columnas .
(2) Los valores del año 1922 corresponden a la votación presidencial, para los años 1925-1938 se realizó el cálculo en base al número de Representantes.
(3) Para las elecciones 1928-1938 no se tienen datos por fracciones.

Fuente: Acevedo E. (1932); Fabregat (1952); Nahum (1995); Corte Electoral.

Cuadro A5

Nivel de Fraccionamiento del Senado

Año	Índice de Rae (1) (2) (3) (4)
1922	0.621
1925	0.729
1928	0.656
1931	0.660
1934	0.645
1938	0.495
1942	0.778
1946	0.760
1950	0.692
1954	0.640
1958	0.763
1962	0.769
1966	0.822
1971	0.822
1984	0.793
1989	0.840
1994	0.822
1999	0.902
Media	0.734

Notas: (1), (2) y (3) ver notas de cuadro A4
(4) Se considera alto fraccionamiento cuando el valor del índice supera la media.

Fuente: Acevedo E. (1932); Fabregat (1952); Nahum (1995); Corte Electoral.