

Política e inversión pública

Sanjeev Gupta, Estelle Xue Liu y Carlos Mulas-Granados

Puente Infinity, Stockton-on-Tees, Teesside, Reino Unido

La seducción de los electores durante el período electoral puede cambiar drásticamente las decisiones sobre el gasto en infraestructura

PRÁCTICAMENTE todos los países necesitan más infraestructuras, sean carreteras, puentes, aeropuertos, redes de telecomunicación, centrales eléctricas o transporte público. Las reducidas tasas de interés —y, por tanto, un financiamiento asequible del gasto público— hacen que muchos analistas y asesores sobre políticas aboguen por incrementar el gasto público en infraestructuras para fomentar el crecimiento, puesto que ambos reducirían el coeficiente deuda/PIB y ampliarían la capacidad productiva a largo plazo de una economía (FMI, 2014).

Sin embargo, aunque los proyectos estén listos y los procedimientos de toma de decisiones sobre inversión pública funcionen bien, es posible que la inversión no llegue. ¿Por qué?

Porque se interponen las consideraciones políticas. Cuando se acercan las elecciones, las autoridades económicas optan por beneficiar

al electorado, rebajando los impuestos o incrementando las transferencias de ingresos, a expensas del gasto público, que tarda más en dar frutos. Otros factores pueden desalentar también inversiones necesarias. Por ejemplo, la orientación política de los partidos que forman un gobierno puede favorecer un nivel de inversión pública inferior.

Cuando no existen limitaciones políticas o institucionales, la inversión pública debería determinarse básicamente en función de las necesidades de desarrollo, para satisfacer los requerimientos de la creciente población y reducir los estrangulamientos de las infraestructuras. En ocasiones, la inversión pública puede deberse a la voluntad de regular la demanda, por ejemplo cuando una economía dispone de capacidad ociosa y las autoridades económicas consideran que la inversión haría aumentar la demanda agregada y el empleo a corto plazo. En

realidad, no obstante, los motivos políticos suelen influir significativamente en las decisiones sobre inversión pública.

Malos incentivos

William Nordhaus (1975) elaboró los primeros modelos sobre el modo en que los ciclos políticos pueden afectar a la toma de decisiones económicas. Sostenía que las autoridades tienen incentivos para estimular la economía antes de las elecciones para lograr así una reducción temporal del desempleo, una de las preferencias de los votantes, que suelen pensar a corto plazo. Los estudios sobre economía política de las políticas presupuestaria y fiscal se han multiplicado. En ellos se enumeran cuatro factores políticos que podrían afectar a la inversión pública:

- **Los políticos son oportunistas** y, por tanto, solo ponen en marcha proyectos de inversión al comienzo de la legislatura, para poder inaugurarlos antes de las siguientes elecciones. A medida que estas se acercan, los políticos optan por seducir a los electores con incrementos salariales en el sector público, reducciones de impuestos y transferencias monetarias, recursos que obtienen recortando las inversiones.

- **Los resultados fiscales son reflejo de la ideología de cada partido político.** Por ejemplo, la preferencia por un suministro limitado de capital físico y humano públicos de los partidos de derecha se traduciría en una menor inversión pública en infraestructuras, salud y educación. En cambio, los partidos de izquierda prefieren un Estado más activista, con mayor inversión pública en estas áreas.

- **Gobiernos en minoría, legislaturas divididas, coaliciones y gabinetes multipartidistas** pueden provocar el derroche fiscal y una menor inversión pública. Es posible que las grandes coaliciones y los gobiernos en minoría tengan más dificultades para alcanzar acuerdos sobre el equilibrio presupuestario. Resulta más sencillo recortar la inversión pública que otros tipos de gasto.

- **Instituciones presupuestarias inadecuadas** —las normas y los reglamentos que rigen la preparación, aprobación y aplicación de los presupuestos— no pueden proteger la inversión pública durante una crisis.

Es probable que la presencia de uno o varios de estos cuatro factores influya en las decisiones de inversión pública. Las analizamos todas para determinar qué factores predominan y en qué circunstancias lo hacen (Gupta, Liu y Mulas-Granados, 2015). Recopilamos una base de datos única de 80 democracias entre 1975 y 2012, de todas las regiones y niveles de ingreso. Esta incluye elecciones ejecutivas y legislativas nacionales y difiere significativamente de las utilizadas en estudios anteriores: va más allá de las democracias avanzadas e incluye un amplio abanico de países de mercados emergentes y bajo ingreso, con elecciones libres

y competitivas, y utiliza medidas del ciclo electoral más precisas al especificar la fecha exacta de las elecciones. Por ejemplo, si estas se celebraron en noviembre de 2012, medimos los meses hasta las siguientes elecciones a partir de esta fecha. Los datos sobre fechas de las elecciones por mes y año proceden de la Base de Datos de Instituciones Políticas publicada por el Banco Mundial.

Nuestros datos muestran que la inversión pública se ha reducido en las tres últimas décadas en la mayoría de las economías (gráfico 1, panel izquierdo). En las economías avanzadas, el coeficiente inversión pública/PIB pasó de aproximadamente 5% a mediados de la década de 1980 a aproximadamente 3% en 2014. En los países de mercados emergentes y bajo ingreso la reducción fue similar: pasó aproximadamente de 10% del PIB a 7%–8% del PIB durante el mismo período. Al mismo tiempo, el consumo público aumentó de forma moderada, especialmente en las economías avanzadas, donde alcanzó casi 20% del PIB, debido en parte al aumento de los costos de salud y pensiones y otras transferencias asociadas al envejecimiento de la población (gráfico 1, panel derecho). Dichos factores impulsores a largo plazo están acordes con los indicios de que, a corto plazo, los ciclos de inversión también se ven afectados por las motivaciones políticas.

Los efectos de las elecciones

Nuestro análisis, que tenía en cuenta los efectos de otras variables relevantes sobre inversión, concluyó que a medida que se acercan las elecciones se produce una desaceleración de la inversión pública como porcentaje del PIB, así como una ligera aceleración de los gastos corrientes (gráfico 2). Por ejemplo, la inversión pública crece en un 2% del PIB durante los dos o tres años anteriores a las elecciones, pero cuando solo faltan 12 meses este crecimiento no solo disminuye, sino que se torna negativo. Lo contrario se observa en relación con el consumo público. Este modelo es acorde con el trabajo de varios profesores (como Rogoff, 1990), que han sostenido que los incentivos electorales pueden hacer que las autoridades destinen el gasto público a un consumo público más “visible” en detrimento de la inversión pública.

Gráfico 1

Declive

En las tres últimas décadas, la inversión pública en porcentaje del PIB ha disminuido. El consumo público ha sido dispar.

(porcentaje del PIB, promedio de cinco años)



(porcentaje del PIB, promedio de cinco años)



Fuentes: Haver Analytics, FMI (2014) e Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, 2014.

Nuestro análisis cuantitativo confirma que el crecimiento de la inversión pública inicia su desaceleración unos dos años antes de las elecciones. De hecho, por cada año más cercano a las siguientes elecciones, la tasa de crecimiento de la inversión pública en relación con el PIB disminuye entre 0,3 y 0,6 puntos porcentuales. Entre dos y cuatro años antes de las elecciones,

la inversión pública se acelera. Parece que los gobiernos suelen realizar el grueso de sus inversiones públicas al comienzo de su mandato y, a medida que se acercan las elecciones, van destinando el gasto a otras partidas (gráfico 3, panel izquierdo).

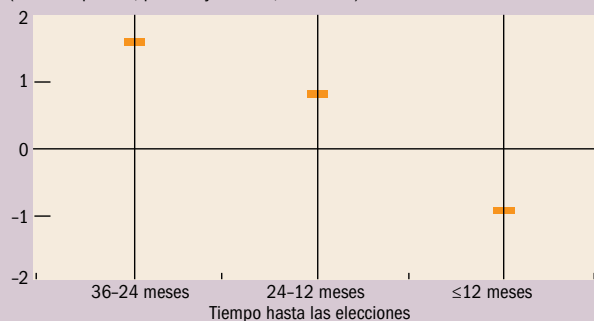
Estos resultados se mantienen tanto si el país está sujeto a consolidación fiscal como si presenta expansión fiscal, pero a la hora de analizar los distintos grupos de países, se observan interesantes matices sobre la medida en que la solidez de las instituciones fiscales puede contribuir a suavizar los efectos de las elecciones sobre los ciclos de inversión pública. Por ejemplo, en las economías avanzadas, que son democracias más antiguas y disponen de instituciones relativamente más sólidas para garantizar una planificación, asignación y ejecución eficiente de la inversión pública, esta alcanza su punto álgido en un momento muy posterior del ciclo electoral (gráfico 3, panel derecho), y su desaceleración es menor. Ello podría explicarse por tres motivos interrelacionados: como los procesos de inversión pública son más sólidos en las economías avanzadas, su potencial de manipulación es limitado comparado con el de otros grupos de países; en las democracias maduras, los procesos de formulación de políticas son más transparentes y el electorado suele castigar a las autoridades si manipulan el gasto; los gobiernos no necesitan demostrar su competencia mediante una modificación del gasto público en inversiones porque tienen otros medios para hacerlo, como una comunicación eficaz de la política fiscal, políticas tributarias eficientes y la ejecución de proyectos.

Gráfico 2

Electoralismo

El nivel medio de inversión pública alcanza su máximo en los 2-3 años previos a las elecciones . . .

(inversión pública, porcentaje del PIB, interanual)



. . . mientras que el consumo público lo hace durante el año anterior al que los votantes van a las urnas.

(consumo público, porcentaje del PIB, interanual)



Fuentes: FMI (2014) y cálculos del personal técnico del FMI.

Auges sostenidos

Por el momento nos hemos centrados en las decisiones de inversión a corto plazo. ¿Son los mismos factores políticos los que impulsan los episodios plurianuales de auge sostenido de la inversión a más largo plazo? Normalmente, el gasto plurianual en inversiones es producto de estrategias de expansión a largo plazo de la capacidad productiva de una economía: los gobiernos invierten en capital público durante varios años, por ejemplo un proyecto de autopista que tarda varios años en completarse. Sería de esperar que los auges plurianuales de la inversión se viesen menos afectados por los factores electorales, ya que suelen durar

más que los cuatro o cinco años que un gobierno permanece en el poder. Por ejemplo, entre 1980 y 2012, Estados Unidos registró tres episodios de incremento sostenido de la inversión pública (gráfico 4), cuya duración combinada fue de 18 años. El primero de ellos comenzó al final del mandato del demócrata Jimmy Carter, a finales de los años setenta, y duró casi ocho años, abarcando la presidencia del republicano Ronald Reagan. El segundo coincidió con el segundo mandato del demócrata Bill Clinton. El tercero se inició tras la reelección del presidente republicano George W. Bush en 2004 y duró hasta 2009, un año después de que iniciara su mandato el presidente demócrata Barack Obama.

Gráfico 3

Crestas del gasto

Los gobiernos suelen realizar el grueso de sus inversiones al comienzo de su mandato, si bien dicho fenómeno es más pronunciado en las economías de mercados emergentes.

(variación anual de la inversión pública, porcentaje del PIB)



(variación anual de la inversión pública, porcentaje del PIB)



Fuente: Gupta, Liu y Mulas-Granados (2015).

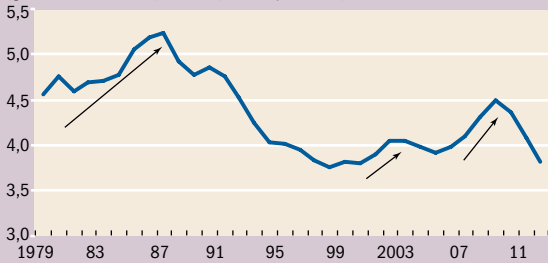
Nota: El gráfico es una simulación que refleja el comportamiento general. Por tanto, el eje de abscisas no incorpora valores específicos, ya que estos dependerían de los supuestos subyacentes.

Gráfico 4

Auges del gasto en Estados Unidos

Desde 1980 se han registrado tres incrementos plurianuales sostenidos del gasto en inversiones públicas en Estados Unidos.

(gasto en inversiones públicas, porcentaje del PIB)



Fuente: Gupta, Liu y Mulas-Granados (2015).

Con el fin de analizar esta dinámica a largo plazo, identificamos los cambios en inversión pública desde el nivel más bajo del episodio de inversión hasta el más alto del mismo. Entre 1975 y 2012 identificamos 264 episodios de auges de las inversiones en las 80 democracias de nuestra base de datos. El tamaño medio de un auge de las inversiones es del 3,8% del PIB; el mayor incremento fue del 26% del PIB en Lesotho, entre 1978 y 1982, y el menor un incremento de 0,3% del PIB en Estados Unidos entre 1998 y 2003.

Nuestro análisis cuantitativo confirma que, a largo plazo, las características políticas, como la fragmentación del gabinete y la ideología, son factores que influyen más en el tamaño de los auges sostenidos de las inversiones que las elecciones. Más gobiernos de derecha se asocian a un incremento menor de la inversión pública, a menos que deban hacer frente a una legislatura dividida y a coaliciones parlamentarias favorables a la inversión. Fue el caso de Estados Unidos durante los gobiernos de Reagan y George W. Bush. Asimismo, la fragmentación del gobierno se relaciona también con menores auges sostenidos de las inversiones.

Repercusiones políticas

Son tres las principales repercusiones políticas que se extraen de nuestro estudio. En primer lugar, incluso cuando las condiciones macroeconómicas en cuanto a espacio fiscal y política

monetaria son adecuadas y hay disponibles proyectos de inversión listos para ser ejecutados, quizá no sea posible ampliar la inversión pública cuando se acercan elecciones. Los gobiernos tienen incentivos para incrementar el gasto corriente “visible” en reducciones de impuestos, salarios públicos o programas de transferencias públicas y ganar respaldo político. Invertir dichos gastos puede resultar difícil, lo cual genera un sesgo hacia los déficits existentes. También puede afectar al potencial de crecimiento a largo plazo de la economía, porque las presiones electorales pueden hacer que los niveles de inversión pública no sean óptimos, reduciendo así las inversiones en carreteras, aeropuertos y otras áreas que mejorarían la capacidad de proporcionar bienes y servicios de una economía. En segundo lugar, cuando los países piden consejo o apoyo económico a las organizaciones internacionales, los programas de asistencia financiera deberían reconocer explícitamente el sesgo a favor del gasto corriente que aparece unos dos años antes de las elecciones. Un diseño más sólido de las políticas fiscales en este período ayudaría quizás a limitar el incremento permanente de determinadas partidas del gasto. Por último, la mejor opción para aislar el ciclo de inversión pública de las presiones electorales es reforzar las instituciones presupuestarias y mejorar los sistemas de gestión de la inversión pública. ■

Sanjeev Gupta es Subdirector y Estelle Xue Liu y Carlos Mulas-Granados son Economistas, todos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2014, “¿Es un buen momento para darle impulso a la infraestructura? Los efectos macroeconómicos de la inversión pública”, capítulo 3 en *Perspectivas de la economía mundial: Secuelas, nubarrones, incertidumbres* (Washington, octubre).
- Gupta, Sanjeev, Estelle Liu y Carlos Mulas-Granados, 2015, “Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies”, *IMF Working Paper 15/175* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Nordhaus, William, 1975, “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, vol. 42, No. 2, págs. 169–90.
- Rogoff, Kenneth, 1990, “Equilibrium Political Budget Cycles”, *American Economic Review*, vol. 80, No. 1, págs. 21–36.

Statement of Ownership, Management, and Circulation required by 39 USC 3685

1. Title: *Finance & Development*. 2. Publication No. 123–250. 3. Date of filing: October 29, 2015. 4. Frequency: Quarterly. 5. Number of issues published annually: four. 6. Annual subscription price: \$27. 7/8. Complete mailing address of known office of publication/publisher: *Finance & Development*, International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 9. Full names and complete mailing address of publisher, editor, and managing editor: Jeremy Clift, Jeffrey Hayden, Marina Primorac,

International Monetary Fund, Washington, DC 20431. 10. Owner: International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 11. Known bondholders, mortgagees, and other security holders owning or holding 1 percent or more of the total amount of bonds, mortgages, or other securities: None. 12. Tax status: has not changed during preceding 12 months. 13. Publication title: *Finance & Development*. 14. Issue date for circulation data below: September 2015.

| 15. Extent and nature of circulation | Average no. of copies each issue in preceding 12 months | Actual no. of copies of single issue published nearest to filing date (September 2015) |
|---|---|--|
| A. Total number of copies | 16,356 | 17,525 |
| B. Paid and/or requested distribution | 2,322 | 2,230 |
| C. Total paid distribution | 2,322 | 2,230 |
| D. (4) Free or nominal rate distribution outside the mail | 12,028 | 12,137 |
| E. Total free or nominal rate distribution | 12,028 | 12,137 |
| F. Total distribution | 14,350 | 14,367 |
| G. Copies not distributed | 2,006 | 3,158 |
| H. Total | 16,356 | 17,525 |
| I. Percent paid and/or requested circulation | 16.09 | 15.52 |

I certify that the statements made by me above are correct and complete.
Jeremy Clift, Publisher