

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL.

Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas



“Ciclo Político Y Su Efecto Sobre La Composición Del Gasto Público: Evidencia Empírica Para Ecuador, Período 1970-2004”

TESIS DE GRADO

Previa a la obtención del Título de:

**Economista con Mención en Gestión Empresarial,
especialización Finanzas.**

**Economista con Mención en Gestión Empresarial
especialización Teoría y Política Económica**

Presentado por:

Ana María Carchi Paucar
Carlos Iván Rivera Naranjo

Guayaquil – Ecuador

2005

AGRADECIMIENTO

A nuestros padres quienes nos infundieron la ética y el rigor que guían nuestro transitar por la vida.

A nuestros hermanos por su confianza.

A los Quórum por siempre defender los ideales que dejamos como derrotero y que hoy siguen demostrándonos que no nos equivocamos.

A nuestro Director de Tesis: Econ. Juan Carlos Campuzano por su asesoramiento científico y estímulo para seguir creciendo intelectualmente.

Al Econ. Federico Bocca por su predisposición permanente e incondicional en aclarar nuestras dudas y por sus substanciales sugerencias durante la redacción de la Tesis, y principalmente por su amistad.

Al Econ. Miguel Ruiz por su valiosa colaboración y buena voluntad en el desarrollo de esta tesis, así como en sus observaciones críticas en la redacción del trabajo.

A los Econ. Lázaro Sumba y Fernanda Laborde por su fundamental ayuda en la lectura y aportes a la tesis, y por ser buenos amigos.

Ana María Carchi P. e Iván Rivera N.

DEDICATORIA

Esta tesis es una parte de mi vida y comienzo de otras etapas por esto y más, la dedico

A Dios por ser doctrina de vida.

A mis padres Franklin y Ana María por su inmenso amor, comprensión, apoyo y por creer en mí en todo momento.

A mi hermano Franklin por su cariño incondicional.

A Ivancito por su apoyo, compañía y confianza en cada etapa del camino recorrido.

A todos mis amigos quienes me han entregado su amor y apoyo siempre, en especial a mi amiga Mariana por todas las alegrías vividas y las que nos faltan por vivir, gracias por tu amistad.

A todas las personas que han creído en mí...

Ana María Carchi Paucar

DEDICATORIA

A Dios, a mis guías y maestros. Los de aquí y los de allá.

A mi familia que me apoyó anímica, moral, material y económicamente durante todos estos años.

A mi papi Ariolfo y mi mami Fanny: por sus ejemplo, por enseñarme todas las lecciones que un padre bondadoso puede enseñarle a su hijo, y además que el valor de los hombres no esta en cuanto tengas sino en cuanto puedas dar.

A mi madre: por la aceptación incondicional y su apoyo en toda mi vida desde que nací siempre tendré una deuda impagable contigo.

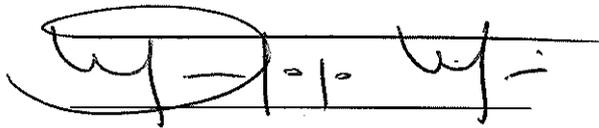
A mis hermano Xavier: por ser y estar, por compartir el espacio y los momentos significativos.

A mi tío Iván: por enseñarme lo importante de ser buen hijo, por demostrarme que siendo honesto también se puede ser alguien importante en la vida además del valor de ahorrar y no malgastar el dinero.

A mi tío Chino: por mostrarme que el hombre se puede caer cientos de veces pero que lo importante de la vida no es cuantas veces caigas sino cuantas veces puedes llegar a levantarte y no dejarte vencer, la verdad que su vida es ejemplo de lucha y que ha sido motivo de orgullo e inspiración para mi.

A Anita: por aparecer y confortarme, por enseñarme y aprender conmigo, por tu cariño y tu presencia, gracias.

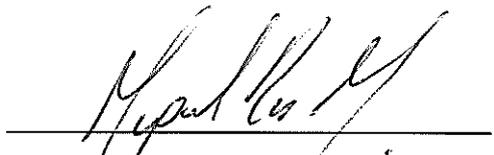
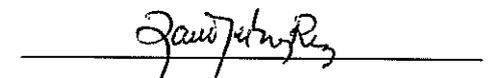
TRIBUNAL DE GRADO



ING. OSCAR MENDOZA MACIAS
DIRECTOR



ECON. JUAN CARLOS CAMPUZANO
DIRECTOR DE TESIS


ECON. MIGUEL RUIZ MARTÍNEZ
VOCAL PRINCIPAL
ECON. XAVIER INTRIAGO RUIZ
VOCAL PRINCIPAL

DECLARACIÓN EXPRESA

“La responsabilidad del contenido de esta tesis de grado, nos corresponde exclusivamente; y el patrimonio intelectual de la misma es de la Escuela Superior Politécnica del Litoral”.

(Reglamento de graduación de la ESPOL).



Ana María Carchi Paucar

C.I. 0922654645



Carlos Iván Rivera Naranjo

C.I. 0922005442

ÍNDICE GENERAL

	Página
TRIBUNAL DE GRADO	I
AGRADECIMIENTO	II
DEDICATORIA	III
DECLARACIÓN EXPRESA	IV
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1.....	15
1.1 Antecedentes.....	15
1.1.1. El Retorno de la Democracia y sus primeros años.....	22
1.1.2. La Consolidación Democrática.....	29
1.1.3. Inestabilidad Política y Colapso del Sistema Democrático.....	37
CAPÍTULO 2.....	46
2.1 Marco Teórico.....	46
2.1.1. Modelos Oportunistas.....	48
2.1.1.1 El Ciclo Político de Negocios.....	48
2.1.1.2 Modelos Racionales del Ciclo Político de Negocios.....	50
2.1.2. Modelos Partidistas.....	51



2.1.2.1 La Teoría Partidista de Hibbs.....	51
2.1.2.2 Teoría Partidista Racional.....	52
2.1.3. Teoría de las Decisiones Colectivas.....	47
CAPÍTULO 3.....	57
3.1 Datos y Evidencia Empírica.....	57
3.1.1. Variables.....	57
3.1.2. Estadística Descriptiva.....	59
3.1.3. Especificación Econométrica.....	64
CAPÍTULO 4.....	68
4.1 Resultados.....	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	85

ÍNDICE DE ANEXOS

	Página
ANEXOS	85
Anexo No. 1 Presidentes del Ecuador (1970-2004).....	86
Anexo No.2 Fechas de Elecciones en Ecuador (1970-2004).....	87
Anexo No. 3 Evidencia Empírica Internacional.....	88
Anexo No. 4 Elecciones Parlamentarias en Ecuador (1979-2002).....	90
Anexo No. 5 Modelo de Ciclo Político con Expectativas Racionales.....	91
Anexo No. 6 Modelo de Ciclo Político de Nordhaus.....	93



INTRODUCCIÓN

En un régimen democrático los gobernantes deben competir para mantenerse en el poder o al menos para que los suceda alguno de sus coidearios, y es entonces que ganar esta competencia se vuelve un incentivo poderoso para recurrir a la política económica y el proceso electoral, como mecanismos para regular el ciclo económico y tratar de mejorar las posibilidades electorales de los gobiernos de turno.

Esta tesis estudia la presencia de cambios en la distribución del gasto público a favor de gastos corriente (y lejos de la inversión importante) en Ecuador durante el último cuarto de siglo durante los períodos cercanos a la elección, en base a estimaciones empíricas estándares y una revisión cuidadosa de los datos y hechos acontecidos. Los hallazgos realizados muestran un efecto en la composición del gasto público en períodos pre-eleccionarios y la razón que explicaría este comportamiento es la ventaja electoral que se gana al comprometer en gasto inmediatamente visible y trasladarlos en el período de la pre-elección.

La teoría del Ciclo Político Económico predice que los gobiernos utilizarán todos los instrumentos económicos para mejorar las condiciones económicas en el período anterior a las elecciones y, de ese modo obtener mejores resultados electorales, en un escenario de competencia política, esto se traduce en que los gobernantes tienen

incentivos para emprender acciones que aumenten su probabilidad de ser reelegidos o sucedidos por alguien de su misma tendencia política.

En un Ciclo Político Económico es probable que la economía vive una expansión antes de cada elección, un aumento de la tasa de inflación alrededor de la fecha de elecciones, y una reducción post electoral de la inflación a través de políticas contractivas que originan una desaceleración del crecimiento, también resultaría lógico pensar que existan reducciones en los impuestos o aumentos del gasto público, o ambas cosas a la vez, en el momento pre-eleccionario.

Las distintas aproximaciones teóricas del Ciclo Político Económico se basan principalmente en dos modelos: el modelo “oportunista” cuyo representante es Nordhaus, y el modelo “partidista” cuyo personaje más representativo es Hibbs, junto con el aporte de Alesina quien incluyó en el análisis del modelo, el comportamiento racional de los votantes.

Los problemas centrales que estudian las diferentes teorías son: cómo los gobiernos manejan las variables económicas tales como: la distribución del gasto público, inflación y desempleo en los tiempos de pre-elección y post-elección. En particular, las últimas teorías y en la que se produce el análisis de esta tesis predicen distorsiones en la composición de gasto público y no en su nivel.

Los modelos oportunistas racionales del ciclo político dan explicaciones específicas para las distorsiones electoralmente planificadas de instrumentos económicos, y cuyo enfoque ha estado específicamente relacionado con los ciclos presupuestarios, las contribuciones teóricas primarias en estos estudios son de Cukierman, Meltzer, Drazen, Rogoff y Sibert.

La evidencia empírica del ciclo político ha sido generalmente más consistente en los pocos estudios empíricos que se han centrado en países en vías de desarrollo que en los estudios basados en EE.UU. y países de la Comunidad Europea, de hecho, las implicaciones de tales teorías pueden ser particularmente importantes para los países en vías de desarrollo que a menudo tenga sistemas relativamente débiles de revisión de cuentas de los gobiernos de turno.

Este hallazgo es consistente con las predicciones de teoría de ciclo político racional (Rogoff, 1990), así como con la noción teóricamente aceptada de que los votantes tienden a premiar simplemente la provisión de beneficios públicos hoy encima de la provisión de beneficios públicos futuros, para Rogoff, el enigma central no es que los políticos realicen distorsiones presupuestarias en la pre-elección, sino por qué los votantes racionales permitirían ser influenciados por sus expectativas sobre la actuación del *policymaker*.

Por otra también es cierto que se podría cuestionar la pertinencia de este modelo en los países en vías de desarrollo pero esto mantiene un posible sustento teórico, la posibilidad de cambios electoralmente planificados en la composición de gasto público en muchos países en desarrollo se podría explicar en estricto sentido que a muchos votantes en países en vías de desarrollo les falta la experiencia de votación (y posiblemente acceder a información) y eso es una variable que se requeriría estrictamente conforme a la caracterización del modelo de votantes.

Esto levanta la posibilidad de que en la práctica, el problema percibido por los votantes en muchos de los países en vías de desarrollo no sea cómo interpretar los signos de gasto encubierto para apoyar al gobierno, sino el de saber elegir la opción entre beneficios “hoy” (manejado por gobiernos como gastos en el consumo actual) y beneficios “mañana” (manejado por inversión pública para el desarrollo).

De hecho, un cambio en la composición del gasto público hacia el lado del gasto corriente en el año de elección también es consistente. En teoría, puede ser prudente asumir que los votantes en democracias relativamente jóvenes no tienen la experiencia necesaria para comportarse estrictamente como requiere el modelo racional, es común encontrar que la tasa de inversión del gasto público de los países en vías de desarrollo tiende a disminuir en el orden de 2.5 por ciento durante los años de la elección, este resultado es consistente en consideración de varios estudios realizados.

En el estudio realizado por Block, (2003) en “Elections and The Composition of Public Spending”, propone el análisis de la composición del gasto público de países en vías de desarrollo y concluye que se puede ver que en los países donde existen escasos controles sobre las cuentas de gasto de gobierno es más notorio la presencia de ciclos políticos y que el gasto público se ve afectado en los recursos de inversión a largo plazo que se destinan hacia gasto de consumo para conseguir beneficios electorales y esto se da por la concepción teórica de que los votantes aprecian más el beneficio de “hoy” que al beneficio de “mañana”.

En otro trabajo realizado por Gallegos y López, (1999) en “Estimación y desagregación del ciclo económico en su componente político para Colombia 1925 - 1998” plantearon que las decisiones económicas y políticas vistas en los diferentes gobiernos colombianos fueron dadas en virtud de los modelos de ciclos de negocios: partidista y oportunista, por lo que se asumiría que esta decisión se toma basándose en la tasa de retorno que percibiría el gobierno en cuestión sobre sus decisiones.

Por otra parte, Schuknecht, (2000), defiende que mientras uno puede esperar que el gasto público aumente en años de elección, la facilidad relativa con la que pueden empezarse proyectos de trabajos públicos que impliquen creación de empleo los hace más atractivo a los gobiernos, que posibles gastos corrientes.

Su argumento se basa en que los gastos de inversión son de mayor visibilidad en cuanto a la obra y de valor político más directo en el período de la pre-elección como

por ejemplo inversiones importantes como las de infraestructura, edificios públicos, y estadios del fútbol, que a menudo son proyectos a largo plazo, y cuya inicio pueden ser de fácil de coincidir con elecciones y luego de estas postergar su ejecución.

Pero esta teoría no podría ser muy valida en muchos países pobres donde es un alto riesgo político para los gobernantes tener proyectos incompletos en momento de la elección porque pueden ser vistos como incapaces de entregar los beneficios que prometieron. Entonces la asunción, a la que podemos llegar y que es consistente con Rogoff, es que reasignaciones en el año de elección se reflejarán en gasto corriente y no en el gasto de inversión.

Por último, Jürgen Shuldt, (1994) en “Elecciones y Política Económica en el Ecuador” ofrece un interesante análisis específico sobre los límites y debilidades del sistema democrático del Ecuador, el estudio hace una revisión por primera vez de los ciclos políticos de la economía es decir las fluctuaciones económicas derivadas de la aplicación de políticas en períodos pre y post- eleccionarios.

La importancia de este estudio radica en el análisis de los factores que inciden en el excesivo gasto público, la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los precios del petróleo, un sistema político inestable y por último como afecta estas variables a la composición del gasto público.

El objetivo fundamental del presente estudio es estimar el efecto político en la composición del gasto público en la economía ecuatoriana y matizar algunos fenómenos económicos y políticos que estimularon al planeador económico a manejar la política económica de acuerdo con los enfoques teóricos antes mencionados.

La presente tesis se encuentra dividida de la siguiente manera: En el capítulo I detallaremos los antecedentes políticos y económicos acaecidos en el Ecuador en las tres últimas décadas, en el capítulo II se podrá encontrar el marco teórico y definiciones de gasto público y su composición además de una revisión de estudios pertinentes acerca de teorías del ciclo político. A continuación el capítulo III describe los datos y la evolución de las distintas variables en el largo plazo, mientras que en el capítulo IV se analiza la estimación empírica y las variables que determinarían su comportamiento en el período citado con anterioridad. Finalmente el capítulo V servirá para mencionar las conclusiones obtenidas y algunas recomendaciones de política para este estudio.

CAPÍTULO 1

1.1.- Antecedentes

Este capítulo presenta un análisis de la evolución de la Economía Ecuatoriana durante el período comprendido entre 1970 – 2004, así como también de los principales eventos políticos suscitados en el período anteriormente indicado.

En la década de los setenta el Ecuador tuvo dos dictaduras: la primera presidida por el General Rodríguez Lara ¹(1972-1976) en la que se constituyó un gobierno de las Fuerzas Armadas y se inauguró una política petrolera basada en los conceptos de recursos estratégicos, soberanía, nacionalismo y autoridad militar. Una vez terminado el período del Gral. Lara se dio paso al Consejo Supremo ²en 1976 el cual mantuvo el papel promotor del Estado y la centralización de la política petrolera, pero adicionalmente abrió puertas al capital extranjero, flexibilizó las políticas económicas con criterios liberales, y ante la disminución de ingresos petroleros inició un agresivo proceso de endeudamiento externo.

La actividad económica en el período ejercido por las Fuerzas Armadas (1972-1979) se caracterizó por una marcada tendencia a la expansión del gasto y por una

¹ El Gral. Rodríguez Lara asumió el Gobierno luego de un derrocamiento del Dr. Velasco Ibarra (en su quinto mandato) en 1972.

² El Consejo Supremo estaba integrado por los Jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas: Ejército, Aviación y Marina.

disminución de los ingresos corrientes, circunstancias que determinaron un desequilibrio mayor de las finanzas públicas.

En este período existieron factores primordiales que influyeron en un manejo no adecuado de las finanzas públicas. En primer lugar, el año 1973 constituyó el año inicial completo de explotación y exportación petrolera, puesto que en 1972 tal actividad cubrió solo los meses corridos de agosto a diciembre.

En segundo lugar, el alza inesperada de los precios de referencia del crudo, que sirvieron de base para los cálculos de los ingresos provenientes de esta actividad, y que eran de \$2.6 por barril, tuvo alzas progresivas ³hasta colocarse a fines de 1976, en \$18 por barril. Si bien es cierto gracias a la nueva riqueza petrolífera las actividades económicas se incrementaron y por ende los ingresos fiscales registraron un alza importante no es menos cierto que dada ésta coyuntura el gasto público ⁴también aumentó de una manera exponencial.

Los Ingresos del Sector Público para el período comprendido entre 1972 y 1979 registraron una tendencia creciente del orden del 60% anual en promedio, siendo los años 1973 y 1974 donde se registró un mayor crecimiento ocasionado por los ingresos producidos por el petróleo.

³ Dado el auge económico observado en los países del Primer Mundo esto generó una demanda excesiva de energía lo que produjo que los precios del petróleo tuviesen una escalada en la magnitud que se presenta en ese período.

⁴ Fue evidente que tras el incremento de los precios del petróleo el gobierno de esa época incrementó de forma desmesurada su gasto debido a las enormes regalías que se generaban producto de la explotación y exportación petrolera.

Tabla No. 1
Ingresos Totales del Sector Público (1)
 Años: 1972-1979
 Millones de sucres y por cientos

Años	Total Valor	Ingresos Corrientes		Ingresos de Capital	
		Valor	%	Valor	%
	a = b + d	b	c	d	e
1972.....	7,215	7,037	97.5	178	2.5
1973.....	12,365	11,808	95.5	557	4.5
1974.....	23,630	21,876	92.6	1,754	7.3
1975.....	27,201	23,518	86.5	3,683	13.5
1976.....	28,925	26,846	92.8	2,079	7.2
1977.....	33,288	30,639	92.0	2,649	8.0
1978.....	41,189	35,750	86.8	5,439	13.2
1979.....	48,187	45,187	93.7	3,000	6.3

Fuente: Contraloría General del Estado y otras Entidades del sector público

Cabe mencionar, que en la tabla anterior se puede ver cómo los ingresos de capital sufren variaciones cíclicas atribuidas a la asignación de préstamos externos⁵ provenientes de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y a la colocación de bonos ⁶(endeudamiento interno) por citar un ejemplo en 1972 los ingresos de capital solo el 2.5% del total de Ingresos

⁵ Por ejemplo en 1978 se utilizó 310 millones de sucres de saldos correspondientes a desembolsos de préstamos contratados con el BM y el BID para el IV y V fase del Plan Vial de la carretera Loja-Saracay.

⁶ En 1978 se realizó una emisión de bonos de desarrollo colocables en el país por un monto aproximado de 1.800 millones de sucres con el fin de financiar el desarrollo de la nación con recursos propios.

del Sector Público en 1975 representaron aproximadamente 14% para finalmente en 1979 ese mismo componente registra aproximadamente un 6.3%.

Tabla No. 2

Egresos Totales del Sector Público

Años: 1972-1979

Millones de sucres y por cientos

Años	Total Valor	Egresos Corrientes		Egresos de Capital	
		Valor	%	Valor	%
	a = b + d	b	c	d	e
1972.....	8,203	5,748	70.7	2,455	29.3
1973.....	12,403	7,555	60.9	4,848	39.1
1974.....	21,194	11,902	56.2	9,292	43.7
1975.....	28,661	17,482	60.9	11,179	39.1
1976.....	34,256	21,989	64.2	12,267	36.7
1977.....	41,762	28,983	70.7	12,779	29.3
1978.....	48,196	30,525	60.9	17,671	39.1
1979.....	49,087	35,502	56.2	13,585	43.7

Fuente: Banco Central del Ecuador

Los Egresos del sector público entre 1972 y 1979 registraron un sesgo creciente del 62% anual en promedio; tal apreciación se puede observar en la tabla anterior. La distribución entre egresos corrientes y de capital marcó, en promedio, el 63% para los primeros y el 37% para los segundos, en 1978 se produce un pico en cuanto a egresos de capital debido a la inversiones que se realizaron por parte del Consejo Supremo antes de finalizar la dictadura, representado en obras y construcciones de

escuelas, viviendas, obras de regadío y drenaje, vialidad, etc., y préstamos netos otorgados al sector privado por Entidades Públicas tales como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco Nacional de Fomento, entre otras. Además se puede apreciar como el efecto del petróleo elevo el nivel de gasto en el Gobierno Central, entre 1972 y 1979 los egresos totales del Estado crecieron aproximadamente 6 veces lo que a su vez produjo un grave desequilibrio en las cuentas fiscales.

Como resultado de las operaciones en Cuenta Corriente, la respectiva consolidación del sector público, en el período en mención, arrojó un ahorro 42,075 millones de sucres, el mismo que permitió financiar aproximadamente el 50% de los egresos de capital es decir que el otro 50% estuvo representado en el déficit de caja, finalmente cubierto con endeudamiento interno⁷ y externo.

El déficit de caja en 1972 fue de 1166 millones de sucres mientras que para 1978 el déficit fiscal bordeaba los 13000 millones de sucres, los mismos que fueron financiados con bonos y con la utilización de recursos provenientes de los ejercicios anteriores, con préstamos externos netos, etc., con una participación del Banco Central en el financiamiento del déficit⁸.

⁷ El endeudamiento interno provino de la negociación de 1,054 millones de sucres en bonos dólares, de los cuales 1,000 millones fueron colocados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, además de 1,030 millones de un préstamo del FONADE y 140 millones de negociación de bonos sucres a través de lo Bolsa de Valores.

⁸ La deuda externa provino de los siguientes préstamos: 1,000 millones de sucres del Wells Fargo Bank, 205 millones de un préstamo a la banca Italiana.

Tabla No.3*Déficit o Superávit del Sector Público (1)**Años: 1972-1979**Millones de sucres y por cientos*

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Conceptos	Valor	valor	valor	valor	valor	valor	valor	valor
Ingresos Corrientes	7037	11808	21876	23518	26846	30639	35750	45187
Egresos Corrientes	5748	7555	11902	17482	21989	28983	30525	35502
Ahorros en Cta.Cte	1289	4253	9974	6036	4857	1386	5225	9685
Egresos de Capital	2455	4848	9292	11179	12267	12779	17671	13585
Déficit (-) superávit(+)	-1166	-595	682	-5143	-7410	-11393	-12446	-3900

Fuente: Banco Central del Ecuador

Analizando los resultados económicos globales para el período de la dictadura, debemos hacer algunas observaciones con respecto a la política fiscal; si bien entre 1973 y 1974 se hicieron enormes esfuerzos por parte del gobierno para reducir el déficit fiscal, es cierto también que el Gasto Público ⁹se incrementó de forma desmesurada. Por consiguiente, este aumento del Gasto Público contribuyó en gran parte al grave desajuste fiscal ocasionado por el mal manejo de los ingresos provenientes del petróleo.

Es importante anotar que en este período se adoptaron algunas medidas de carácter tributario, que sin llegar a configurar reformas sustantivas, influyeron en el comportamiento de los ingresos de Gobierno Central y del resto del sector público, y

⁹ El gasto público contribuyó al déficit fiscal debido al boom petrolero del año 1973.

contribuyeron al desplazamiento hacia una mayor tributación interna¹⁰. Entre los mas importantes debemos mencionar la expedición de la nueva Ley Arancelaria, Restablecimiento del impuesto del uno por ciento sobre la compra-venta de divisas, disponiéndose que su producto ingrese íntegramente al Presupuesto General del Estado, se exoneró en el 80% los derechos arancelarios a la importación de maquinarias, herramientas e implementos de uso agrícolas, con el propósito de dotar al país de una institución financiera pública que canalice los recursos provenientes del incremento de precios del petróleo en el mercado internacional, y que se encargue de realizar obras prioritarias de infraestructura y que, al mismo tiempo, permita la implementación de una sana estrategia de inversión, dentro de los objetivos y metas contemplados en el Plan de Transformación y Desarrollo Económico en septiembre 30 de 1976 se creó el Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE), y finalmente hay que mencionar el Decreto No. 3672-A, de 30 de julio de 1979, mediante el cual se hizo partícipe al Presupuesto del Gobierno Nacional, del 50% del valor de las exportaciones de productos derivados de petróleo, que solo en ese año significó 600 millones de sucres adicionales.

Es evidente, que la participación de las Fuerzas Armadas fue predominante en el escenario político, lo que se debió a que tomaron el poder económico del auge petrolero lo que produjo también que durante el inicio de los gobiernos dictatoriales

¹⁰ Se libero de gravámenes las exportaciones de banano Gross-Michel, se adopto también la nomenclatura N.A.B y también se suspendió el impuesto del 15% a la exportación del café.

la economía del país mejore notablemente, sin embargo hay que anotar también que hubo un excesivo aumento de la deuda externa.

1.1.1. El Retorno a la Democracia y sus primeros años

Luego de casi una década de dictadura, en 1979 el Ecuador retorna al cauce democrático con la elección de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado quienes asumen el poder constitucional; este gobierno tenía principios progresistas, aunque prematuramente el retorno democrático sufre su primer golpe cuando en Mayo de 1981 Jaime Roldós muere en un accidente aéreo¹¹, con lo que el vicepresidente Osvaldo Hurtado asumió la presidencia por el período restante¹².

Hurtado asumió el poder en medio de una crisis económica inminente, por lo que quiso implantar un régimen de austeridad, pues restringió el gasto público para contener el proceso inflacionario, además hizo esfuerzos por resolver el problema energético, corregir el centralismo de la economía ecuatoriana que iba en desmedro del sector agrícola y de los pobres, y llevar adelante las reformas fiscal, administrativa, política, educativa y agraria, constantes en el Plan Nacional de Desarrollo, además propuso una concertación social y solicitó la unión de todos para enfrentar la crisis económica y mantener la democracia.

¹¹ Roldós murió en un accidente aviatorio luego de haber condecorado a los héroes de Paquisha, el 24 de Mayo de 1981 con su esposa y el Ministro de Defensa Gral. Subía.

¹² Hurtado gobernó desde el 24 de Mayo De 1981 hasta el 10 de Agosto de 1984.

La crisis que estalló en 1982 obedecía a causas externas apenas modificables y a causas internas de manejo difícil, los países industrializados habían entrado en recesión y, en consecuencia, protegían su comercio, compraban menos petróleo y menos productos agrícolas y ocasionaban, así, la caída del precio del petróleo y de las exportaciones del Tercer Mundo, también se habían duplicado los intereses de los préstamos internacionales y los créditos a los países latinoamericanos se cerraron en el segundo semestre de 1982, en lo interno influyó el conflicto fronterizo¹³ de 1981, las decisiones del Congreso¹⁴, la cuantiosa deuda externa contratada desde 1973, acelerada entre 1977 y 1979 y no detenida hasta 1982, y los errores económicos de los gobiernos militares y del propio gobierno más los hábitos de derroche de los sectores sociales altos en la época de la bonanza petrolera.

En 1984 luego de un intenso proceso electoral llega a la presidencia el Ing. León Febres-Cordero del Partido Social Cristiano, quien ejecutó políticas neoliberales que impactaron enormemente en los grupos financieros y exportadores de esa época, desde su inicio la administración de Febres Cordero, tuvo que enfrentar una pugna de poderes con el Congreso.

Las medidas económicas guardaron coherencia con la escuela neoliberal, no elevó los sueldos y salarios ¹⁵sino en una proporción ligeramente superior a la inflación, y gobernó con "decretos económicos urgentes", con esta legislación transformó el

¹³ Ecuador tuvo un problema limítrofe con el Perú en la Cordillera del Cóndor a inicios de 1981, lo que originó un grave conflicto entre ambos países.

¹⁴ El Congreso en la que el gobierno no poseía mayoría aprobó incrementos en el gasto público que no poseían financiamiento y entregó el presupuesto con un elevado déficit fiscal.

¹⁵ En 1985 se aumentaron los salarios mínimos a 8.500 sucres incremento acorde a la inflación.

marco jurídico que encuadra las actividades económicas y empresariales a fin de promover en el Ecuador una economía de mercado más viable.

El gobierno de Febres-Cordero fue exitoso durante sus dos primeros años donde aparentemente la receta neoliberal empezaba a dar sus frutos el PIB crecía, el problema fiscal se había resuelto, la deuda externa había sido refinanciada¹⁶ y la cuenta corriente mostraba un modesto superávit, la inflación continuaba alta aunque no más allá de la proyectada, la liberalización del mercado de capitales daba resultados, el ahorro financiero aumentaba y el ahorro interno mostraba signos de recuperación.

Los problemas para el gobierno empezaron en el segundo semestre de 1986 cuando el precio del petróleo en el mercado internacional bajó de 27 a 8 dólares lo que ocasionó un colapso financiero, Febres-Cordero tomó importantes medidas para reforzar el paquete neoliberal: reformó el sistema cambiario liberando de control las divisas de importación y exportación, flotó las tasas de interés, destinó las divisas del petróleo solamente a las importaciones oficiales y preparó un nuevo arancel favorable a los importadores. El 5 de marzo de 1987, varios sismos causaron daños en Pichincha, Imbabura, Carchi y Napo, destruyendo parte del oleoducto¹⁷, con lo cual no se pudo

¹⁶ En abril de 1985 se renegotio con el club de Paris los montos por amortizar entre 1984 y 1987 que ascendían a 400 millones de dólares.

¹⁷ El Oleoducto Transecuatoriano resultó gravemente afectado luego del terremoto por lo cual se incremento el gasto de capital en ese año para las labores de reconstrucción.

exportar petróleo por siete meses, Ecuador perdió dos mil millones de dólares ¹⁸por esta catástrofe.

El haber gastado tanto el último año de Gobierno cuando la economía estaba en crisis se ha interpretado como un cambio personal de Febres-Cordero del neoliberalismo al populismo, o como un instrumento para ganar popularidad a fin de poder terminar el período presidencial.

Los Ingresos del Sector Público para el período comprendido entre 1980 y 1988 registraron una tendencia creciente del orden del 35% anual en promedio, siendo los años 1984 y 1988 donde se registró un mayor crecimiento ocasionado por los ingresos producidos por la inclusión de nuevos campos para la explotación y exploración del crudo, claro está que en esto también intervenía la inflación¹⁹ imperante en la economía ecuatoriana.

¹⁸ Según cálculos del Banco Central del Ecuador y Ministerio de Energía.

¹⁹ El proceso inflacionario se aceleró desde 1986 en que se registró un 23% pasando al siguiente año a 56% para superar el 70% en septiembre de 1988.

Tabla No. 4*Ingresos Totales del Sector Público (1)**Años: 1980 -1988**Millones de sucres y por cientos*

Años	Total Valor	Ingresos Corrientes		Ingresos de Capital	
		Valor	%	Valor	%
	a =b + d	b	c	d	e
1980.....	60,399	54196	89.7	6203	10.3
1981.....	67,074	61039	91.0	6035	9.0
1982.....	75,773	71150	93.9	4623	6.1
1983.....	103482	96861	93.6	6621	6.4
1984.....	152910	145378	95.0	7532	5.0
1985.....	272149	262161	96.3	9988	3.6
1986.....	273537	258396	94.4	15141	5.5
1987.....	339665	326419	96.1	13246	3.8
1988.....	569128	552182	97.0	16946	2.9

Fuente: Banco Central del Ecuador

Los ingresos corrientes crecieron en promedio 37% lo que contrasta con el período inicialmente analizado debido a que el flujo petrolero no fue el mismo que el originado en la década pasada también es necesario destacar que el ritmo de crecimiento de los ingresos se vio afectado principalmente por el terremoto de 1985 y la caída drástica de las ventas de petróleo²⁰. , sin embargo los ingresos tradicionales aumentaron su rendimiento de forma significativa como consecuencia de la

²⁰ En el gobierno de Febres-Cordero se produjeron la explotación de nuevos campos petroleros pero todo esto fue truncado por el efecto del terremoto de 1987 que dejó sin exportar petróleo al Ecuador por 7 meses.

expansión de los sectores productivos no petroleros y, sobre todo, de las corrientes más amplias de comercio con el exterior.

Es necesario destacar que existe una disminución notoria de los Ingresos de Capital ya que para el año 1980 este rubro representó 10% aproximadamente sobre el Ingreso Total, mientras que para 1988 fue del orden del 3%.

En lo que se refiere a Egresos del sector público entre 1980 y 1988 registraron un sesgo creciente del 90.8% anual en promedio; tal apreciación la podemos observar en el siguiente cuadro:

Tabla No. 5
Egresos Totales del Sector Público
Años: 1980 - 1988
Millones de sucres y por cientos

Años	Total Valor	Egresos Corrientes		Egresos Capital	
		Valor	%	Valor	%
	a = b + d	B	c	d	e
1980.....	66256	47484	71.6	18772	28.4
1981.....	81720	58781	71.9	22939	28.1
1982.....	92016	69154	75.2	22862	24.8
1983.....	111259	84873	76.3	26386	23.7
1984.....	154935	116375	75.1	38560	24.9
1985.....	245667	176397	71.8	69270	28.1
1986.....	304488	226563	74.3	77925	25.5
1987.....	401271	297439	74.1	103832	25.8
1988.....	608104	490918	80.7	117186	19.2

Fuente: Banco Central del Ecuador

La distribución entre egresos corrientes y de capital dio en promedio, el 74% para los primeros y el 26% para los segundos, en 1987 producto del terremoto se realiza un gasto importante en cuanto a egresos de capital debido a la inversiones que se realizaron por parte del Gobierno para la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno natural, representado en obras y construcciones principalmente del oleoducto ecuatoriano que sufrió graves daños producto del terremoto²¹ de 1987.

Como resultado de las operaciones en Cuenta Corriente, la respectiva consolidación del sector público, en el período en mención, arrojó un ahorro de 259.798 millones de sucres, el mismo que permitió financiar aproximadamente el 52% de los egresos de capital es decir que el otro 48% estuvo representado en el déficit de caja, finalmente cubierto con endeudamiento interno²² y externo.

El déficit de caja en 1980 fue de 12060 millones de sucres mientras que para 1987 el déficit fiscal bordeaba los 74852 millones de sucres, los mismos que fueron financiados con bonos y con la utilización de recursos provenientes de los ejercicios anteriores, con préstamos externos netos, etc., con una participación del Banco Central en el financiamiento del déficit²³.

²¹ El terremoto destruyó un importante tramo del oleoducto transecuatoriano, obligando a suspender por 7 meses la producción y exportación del petróleo, a esto debe agregarse que el precio referencial del petróleo tuvo una reducción drástica de \$25,80 en 1985 a un promedio de \$11,80 el barril en 1986.

²²El endeudamiento interno provino de emisión de bonos por parte del Banco Central del Ecuador.

²³ La deuda externa provino de los siguientes préstamos: 200 millones de dólares de préstamo a 12 años con 2 de gracia cabe indicar que durante esta etapa se logró cambiar la tasa de interés de prime a libor que es dos puntos mas baja con lo que se logró un ahorro aproximado de 200 millones de dólares en pago de intereses.

Tabla No 6*Déficit o Superávit del Sector Público (1)**Años: 1980 -1988**Millones de sucres y por cientos*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Conceptos	Valor	valor	valor	valor	valor	Valor	valor	valor	valor
Ingresos Corrientes	54196	61039	71150	96861	145378	262161	258396	326419	552182
Egresos Corrientes	47848	58781	69154	84873	116375	176397	226563	297439	490918
Ahorros en Cta.Cte	6712	2258	1996	11988	29003	85764	31833	28980	61264
Egresos de Capital	18772	22939	22862	26386	38560	69270	77925	103832	117186
Déficit (-) superávit(+)	-12060	-20681	-20866	-14398	-9557	16494	-46092	-74852	-55922

Fuente: Banco Central del Ecuador

1.1.2. La Consolidación Democrática

Entre 1988 y 1996, el Dr. Rodrigo Borja primero²⁴ y el Arq. Sixto Duran Ballén a continuación²⁵, gobernaron el Ecuador en esta etapa de consolidación democrática, en la que se dieron importantes cambios en el campo político como económico, por ejemplo en 1989 se reinstauró el sistema de mini devaluaciones con ajustes progresivos con la finalidad de combatir la inflación que en para 1988 había llegado al 75,6 por ciento de promedio anual pero al finalizar el período se había reducido al

²⁴ El Dr. Rodrigo Borja Cevallos gobernó el Ecuador desde 1988 hasta 1992.

²⁵ Arq. Sixto Duran Ballén fue presidente del Ecuador desde 1992 hasta 1996.

51,79 por ciento, cabe anotar que con la implementación de este sistema se pudo controlar el caos cambiario vigente hasta 1988 lo que logró mantener un tipo de cambio real ²⁶más bien competitivo.

Lo antes citado dio como resultado que las nuevas exportaciones de productos no tradicionales y productos industrializados crecieran de manera que para fines de 1992 las exportaciones globales llegaron a más de tres mil millones de dólares.

Entre las leyes más importantes que vale destacar para este análisis hay que decir que en el Gobierno del Dr. Borja se expidió la Ley de Régimen Tributario Interno²⁷, en el campo petrolero CEPE fue transformada en Petroecuador y asumió el manejo del oleoducto que estaba operado por la TEXACO, también se expidió la Ley de Reforma Arancelaria que reducía drásticamente los tributos a fin de favorecer el comercio.

En 1992, Durán-Ballén, asume la Presidencia de la Republica pero entregó la dirección de la economía al vicepresidente Ec. Alberto Dahik²⁸, del Partido Conservador.

El plan económico destinado a transformar el Ecuador en un mercado atractivo a la inversión interna mediante el ahorro privado y a la inversión extranjera mediante un

²⁶ Se establecen topes máximos a las tasas de interés activas y a los márgenes de intermediación, se incremento el encaje bancario

²⁷ La expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno iba a traer enormes repercusiones económicas en los siguientes años ya que a través de esta ley se quería incrementar las recaudaciones impositivas generando una cultura de pago de impuestos para todos los ciudadanos.

²⁸ Ec. Alberto Dahik era Director Nacional del Partido Conservador y además fue Ministro de Finanzas del Gobierno de Febres-Cordero.

arreglo global de la deuda externa, tenía que pasar primero por reducir drásticamente el déficit fiscal y la inflación para lo cual era necesario reformar la Constitución²⁹ y varias leyes económicas, financieras, tributarias, legales y de administración de la Justicia.

Los dos primeros años del Gobierno sirvieron para el ajuste económico y la modernización del Estado lo cual tuvo sus primeras repercusiones con crisis políticas alimentadas por las protestas sociales manifestadas en paros, reclamos, huelgas que se agravaron por el desastre de la Josefina³⁰ en los linderos de las provincias de Cañar y Azuay.

El plan empezaba a dar frutos pues la inflación descendió a 27.3% en 1994, la reserva internacional y las exportaciones crecieron con el ingreso de capital extranjero a la economía, la tasa de desempleo bajó a 7,1 para 1994 y la de subempleo a 45.2, se redujo el déficit fiscal a 2.5 por ciento a fines de 1992, con lo que la economía en general creció aproximadamente en el 4 por ciento.

²⁹ El objetivo básicamente era redefinir el papel del Estado, en su campo de acción dentro de la actividad económica del país mediante procesos de privatización y desinversión de empresas estatales, reducción del aparato estatal, conjuntamente con reformas institucionales y legales.

³⁰ El desastre de la Josefina ocasiono enormes pérdidas al sector empresarial dado que este sitio geográfico estaba cerca de la Central Paute que es la mayor generadora de energía hidroeléctrica del Ecuador.

En el campo político el Gobierno convocó a Consulta Popular para reformar mediante vía directa un paquete de leyes necesarias para seguir con el proceso modernizador iniciado en 1992, luego de perder las elecciones intermedias en 1994, el Gobierno recibió el apoyo mayoritario en la Consulta y recobró su capacidad de mando, su popularidad y la esperanza de contar con una Constitución que permitiera la modernización del país, pero la Guerra del Cenepa ³¹y la caída del vicepresidente³² neutralizaron los efectos positivos de la modernización.

Pese a la renuncia de Dahik, la política económica no perdió coherencia, uno de los episodios mas importantes de este período fue que la Junta Monetaria intervino el Banco Continental que pasó a ser propiedad del Banco Central y evitó de esta manera una corrida financiera que no era mas que la primera señal de alarma de lo que vendría en 1999.

El proyecto de modernización del Gobierno sufrió un gran traspié lo que provocó que el presidente convoque a una segunda consulta popular sobre reformas que favorecían la modernización del Estado, la Consulta tuvo un resultado adverso debido entre otras causas por la fuerte oposición de los partidos políticos que se encontraban ya en campaña electoral.

³¹ El 26 de Enero se produjo un conflicto bélico entre Ecuador y Perú que trajo consigo enormes perdidas no solo humanas sino económicas para ambas naciones.

³² En 1995, el Congreso llamo a Juicio Político al Ec. Alberto Dahik por uso indebido de fondos reservados pero resulto absuelto, sin embargo el Presidente de la Corte dicto orden de Prisión en su contra por lo que Dahik renuncio y pidió asilo político en Costa Rica, el Congreso ante la renuncia de Dahik nombro Vicepresidente al Dr. Eduardo Peña Triviño.

Los Ingresos del Sector Público para el período comprendido entre 1989 y 1996 registraron una tendencia creciente del orden del 35% anual en promedio, siendo los años 1990 y 1992 donde se registró un mayor incremento ocasionado por los ingresos producidos por las reformas efectuadas como la de Régimen Tributario Interno y ley de Aranceles así también como el cambio en el manejo de los flujos petroleros que pasaron a manos del Estado y que anteriormente fue manejado por TEXACO³³, además de la liberalización al mercado de capitales extranjeros y los proyectos de Modernización en el gobierno de Duran Ballén.

Tabla No. 7

Ingresos Totales del Sector Público

Años: 1989 -1996

Millones de sucres y por cientos

Años	Total Valor	Ingresos Corrientes		Ingresos de Capital	
		Valor	%	Valor	%
	A=b+d	b	c	d	e
1989.....	1.097.280	1.047.666	95.4	49.614	4.5
1990.....	1.764.264	1.675.515	94.9	88.749	5.0
1991.....	2.475.483	2.405.724	97.1	69.759	2.8
1992.....	4.075.896	4.035.214	99.0	40.682	0.9
1993.....	5.695.667	5.656.545	99.3	39.122	0.6
1994.....	7.046.512	6.782.651	96.2	263.861	3.7
1995.....	9.865.804	8.910.646	90.3	955.158	9.6
1996.....	11.848.929	11.177.183	94.3	671.746	5.6

Fuente: Banco Central del Ecuador

³³ La Texaco desde el inicio de la explotación petrolera llegó a un acuerdo con el Estado para manejar la mayoría de flujos petroleros provenientes del oleoducto.

Los ingresos corrientes crecieron en promedio 45% lo que implica que ya para este período las reformas hechas principalmente en el gobierno de Borja con respecto a las reformas arancelarias y tributarias lo que ocasiono que se produzca un incremento importante sobre los ingresos corrientes del Presupuesto. Además, los ingresos tradicionales aumentaron su rendimiento de forma significativa como consecuencia de la expansión de los sectores productivos no petroleros que generó un fuerte ingreso de divisas producto del comercio exterior.

Es necesario destacar que existe un incremento notoria de los Ingresos de Capital ³⁴ya que para el año 1993 este rubro representó 0.6% aproximadamente sobre el Ingreso Total, mientras que para 1995 fue del orden del 9%.

En lo que se refiere a Egresos del sector público entre 1989 y 1996 registraron un sesgo creciente del 37% anual en promedio; tal apreciación la podemos observar en la tabla No. 8:

³⁴ En 1993 tiene lugar un importante flujo de capitales extranjeros en el orden de \$469 millones de dólares que no solo permitió financiar la cuenta corriente sino aportar al incremento de las reservas internacionales.

Tabla No. 8*Egresos Totales del Sector Público**Años: 1989 -1996**Millones de sucres y por cientos*

<i>Años</i>	<i>Total Valor</i>	Egresos Corrientes		Egresos de Capital	
		<i>Valor</i>	<i>%</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
	a = b + d	B	c	d	e
1989.....	1.014.618	830.814	81.8	183.804	18.11
1990.....	1.665.093	1.257.601	75.5	407.492	24.4
1991.....	2.301.269	1.729.773	75.1	571.496	24.8
1992.....	3.465.663	2.863.168	82.6	602.495	17.3
1993.....	5.379.996	4.107.205	76.3	1.727.791	32.1
1994.....	6.976.970	5.080.559	72.8	1.896.411	27.1
1995.....	10.593.209	7.686.924	72.5	2.906.285	27.4
1996.....	13.010.818	8.670.832	66.6	4.339.986	33.3

Fuente Banco Central del Ecuador

La distribución entre egresos corrientes y de capital en promedio fue del 75% para los primeros y el 23% para los segundos, en 1995 producto del conflicto bélico con el Perú se realiza un gasto importante en cuanto a egresos de capital debido a la inversiones que se realizaron por parte del Gobierno para la compra de armamento y equipo militar para las Fuerzas Armadas del país.

Como resultado de las operaciones en Cuenta Corriente, la respectiva consolidación del sector público, en el período en mención, arrojó un ahorro de 9.464.268 millones de sucres, el mismo que permitió financiar aproximadamente el 77% de los egresos

de capital es decir que el otro 23% estuvo representado en el déficit de caja, finalmente cubierto con endeudamiento interno³⁵ y externo.

El superávit de caja en 1989 fue de 33048 millones de sucres el mismo que se mantuvo hasta 1993 debido al proceso de ajuste económico del gobierno de Borja y los dos primeros años del gobierno de Duran Ballén³⁶, mientras que para los siguientes años los shocks económicos nacionales e internacionales dificultaron el manejo económico por lo que ya para 1996 el déficit fiscal bordeaba los 1.833.635 millones de sucres, los mismos que fueron financiados con prestamos externos con los organismos multilaterales de créditos.

Tabla No. 9

Déficit o Superávit del Sector Público (1)

Años: 1989 -1996

Millones de sucres y por cientos

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Conceptos	Valor	Valor	Valor	valor	valor	valor	valor	valor
Ingresos Corrientes	1.047.666	1.675.515	2.405.724	4.035.214	5.656.545	6.782.651	8.910.646	11.177.183
Egresos Corrientes	830.814	1.257.601	1.729.773	2.863.168	4.107.205	5.080.559	7.686.924	8.670.832
Ahorros en Cta.Cte	216.852	417.914	675.951	1.172.046	1.549.340	1.702.092	1.223.722	2.506.351
Egresos de Capital	183.804	407.492	571.496	602.495	1.272.791	1.896.411	2.906.285	4.339.986
Déficit (-) superávit(+)	33.048	10.422	104.455	569.551	276.549	-194.319	-1.682.563	-1.833.635

Fuente: Banco Central del Ecuador

³⁵ El endeudamiento interno provino de emisión de bonos por parte del Banco Central del Ecuador.

³⁶ Durante 1992 y 1993 se promulgaron diversas leyes: Ley de Presupuesto (noviembre de 1992), Ley de Inversión Extranjera (enero de 1993), Ley de Hidrocarburos (noviembre 1993), Modernización del Estado (diciembre de 1993), Reforma Tributaria (diciembre de 1993).

1.1.3. Inestabilidad Política y Colapso del Sistema Democrático

La salida de Dahik del país por renuncia solo fue el inicio de un proceso de convulsión política que estaba por venir a partir de 1996 y que continua todavía sin visos de una verdadera solución y afectando de manera importante el rumbo socio económico del país que desde el gobierno de Duran Ballén no cuenta con un proyecto político y económico de mediano plazo, entre 1996 y 2005 se han sucedido en el poder 8 presidentes ³⁷de los cuales solo tres electos en las urnas además de una Junta de Salvación Nacional³⁸, lo que ha generado que debido a la inestabilidad no sea posible un correcto manejo de las finanzas públicas. Inevitablemente en este período de convulsión e inestabilidad se dieron importantes hechos que bien vale mencionar en este análisis, Bucaram fue el primero en proponer un sistema de convertibilidad ³⁹en 1996 en un esquema similar al adoptado en Argentina en el cual se proponía una reconversión del sucre con paridad cambiaria atada al dólar lo cual genero múltiples reacciones de los sectores productivos del país pero que debido a su corto mandato (6 meses) quedo solo como una propuesta en el aire, Alarcón⁴⁰ relevo en el cargo a Bucaram en ⁴¹1997 luego de ser destituido por el Congreso, el nuevo presidente fue

³⁷ Abdala Bucaram (1996 – 1997), Rosalía Arteaga (1997), Fabián Alarcón (1997- 1998), Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003 – 2005), Alfredo Palacio (2005).

³⁸ Luego del levantamiento indígena militar para derrocar a Jamil Mahuad el 21 de Enero del 2000, se constituyo una Junta de Salvación que fue conformado por: Crnel. Lucio Gutiérrez, Dr. Carlos Solórzano y Antonio Vargas.

³⁹ Bucaram quería instaurar un sistema convertibilidad en el Ecuador donde el cambio establecido por el BCE sea de 4000 sucres por 1 dólar.

⁴⁰ Presidente del Congreso y que asumió la Presidencia Interinamente por decisión del Congreso.

⁴¹ Bucaram fue cesado por el Congreso el 6 de Febrero de 1997 mediante resolución por el Congreso que argumento que estaba inhabilitado mentalmente para gobernar.

incapaz de plantear un proyecto político económico de transición y de mediano plazo lo que ocasionaría severas consecuencias en el futuro mediato del país, lo único rescatable en estos 18 meses es el llamado a Consulta Popular ⁴²por parte del gobierno, que sirvieron para legitimar en parte el golpe de estado efectuado por el Congreso en contra de Bucaram y para llamar a una Asamblea Constituyente ⁴³que proponga una nueva Constitución que entraría en vigencia con el cambio de gobierno en 1998.

El 10 de agosto de 1998 se da inicio al mandato de Jamil Mahuad, con una imagen de político serio y capacitado, partidario de la economía social de mercado (“criterios de derecha en lo económico, criterios de izquierda en lo social”), pero que no supo enrumbar la aplicación del nuevo modelo institucional ni enfocar la transición del modelo de desarrollo y que además desembocó en la peor crisis económica que vivió Ecuador con la dolarización de su economía, que condujo a más del 70 por ciento de la población a vivir en la pobreza, y una radical migración (2,5 millones de personas).

⁴² La Consulta Popular legitimaba el gobierno de Alarcón y el golpe de Estado efectuado en 1997.

⁴³ La Asamblea Constituyente se instaló en 1997 y finalizó a mediados de 1998 y reformó la Constitución pero debido a los acuerdos políticos y la proximidad de las elecciones ésta no tuvo las reformas esperadas por el pueblo.

Mahuad realizó ciertos logros importantes de mencionar en su gestión como son: la consecución de una paz efectiva con el Perú con lo que según su visión la estabilidad regional traería grandes incentivos económicos; el recorte del déficit del Estado, poniendo fin al gasto público ⁴⁴que se había característico de los gobiernos anteriores, y racionalizando el sistema fiscal, devaluó el sucre, liberalizó el precio de los combustibles, suprimió los subsidios para el consumo eléctrico e introdujo una serie de medidas de austeridad cuyo costo recayó directamente sobre las rentas de la población, posteriormente puso en ejecución drásticas medidas que incluyeron el incremento del precio de los combustibles en un 174%, la congelación parcial de los depósitos ⁴⁵bancarios de particulares durante un año, el control por el Estado de más de la mitad del sistema bancario nacional. Al mismo tiempo, envió al Congreso una decena de proyectos de ley que contenían reformas fiscales, como el aumento del IVA del 10 al 15%, y otras destinados a la privatización general de los servicios públicos⁴⁶, firmo un acuerdo con el FMI para la concesión de un crédito de disponibilidad inmediata (*stand-by*) de 800 millones de dólares, en el que depositaba todas sus esperanzas para cubrir las más urgentes necesidades del Estado.

⁴⁴ Mahuad propuso al Congreso una serie de leyes entre las cuales estuvo la denominada Ley para la Transformación y Reforma Organizativa para el Estado.

⁴⁵ El congelamiento de los depósitos de todo el Sistema Financiero produjo un colapso en la economía de los hogares ecuatorianos.

⁴⁶ Petroecuador, Inecel, etc.

A finales de septiembre de 1999, Mahuad declaró la moratoria unilateral de una parte de la deuda pública, el 9 de Enero del 2000 anunció la dolarización oficial de la economía y el anclaje de la cotización del dólar en 25.000 sucres, esta medida desde el punto de vista técnico tenía cierto sentido para estabilizar el tipo de cambio, pero en un contexto social explosivo, sirvió para que el 21 de Enero, miles de indígenas y efectivos del Ejército, se tomaran el edificio del Congreso Nacional, declararan cesantes los poderes del Estado y anunciaran la formación de una Junta de Gobierno de Salvación Nacional que finalmente concluiría con el relevo presidencial el día siguiente cuando el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano prestó juramento como jefe del Estado con lo cual el país retornaba al orden constitucional.

Noboa como acción inicial de su mandato anunció que la dolarización total de la economía, seguirían su curso invariable, la Ley para la Transformación Económica del Ecuador fue aprobada por el Congreso, esta ley brindó el marco jurídico para dos grandes transformaciones, la adopción del dólar y la venta de las empresas⁴⁷ ⁴⁸del Estado.

Con esto recibió el apoyo del país para seguir con las reformas estructurales y modernizadoras de una economía diezmada y con una fase de recesión que para 1999 fue del 7% del PIB, una tasa de desempleo oficial del 17%, un 62% de la población por debajo del umbral de pobreza, el sucre devaluado en un 80% frente al dólar.

⁴⁷ Ricardo Noboa, hermano del presidente, fue el encargado de llevar a cabo este proceso como Presidente del CONAM.

⁴⁸ El Consejo Nacional de Modernización del Estado fue el encargado de modernizar, privatizar y/o concesionar las diversas instituciones del Estado.

La Trole I legalizó el dólar como moneda de circulación en convivencia con el sucre por un período de seis meses, a cuyo término, el 9 de septiembre de 2000, se produjo la desaparición de la moneda local tras y su sustitución por la divisa estadounidense como única reserva de valor, unidad de cuenta y medio de pago y cambio.

Además, el Gobierno de Noboa llevo a cabo una drástica reforma tributaria y trato de equilibrar el déficit fiscal para cumplir con el plan de contingencia acordado con el FMI en abril de 2000 que suponía la liberación de 2.045 millones de dólares en créditos.

Frente a este panorama desalentador de las posibilidades de creación de riqueza nacional, Noboa y los demás responsables públicos basaron todas las esperanzas de incrementar los ingresos fiscales y de suavizar la asfixiante dependencia financiera del exterior en el nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), que se comenzó a construir en junio de 2001 por un consorcio de empresas americanas y europeas, esta ducto que empezaba en los pozos de Nueva Loja (Sucumbíos) y Baeza (Napo) y que concluía en el terminal de embarque en Esmeraldas, con lo que en el 2003 se duplicaron las exportaciones petroleras.

Los Ingresos del Sector Público para el período comprendido entre 1997 y 2004 registraron una tendencia creciente del orden del 35% anual en promedio, siendo los años 1990 y 1992 donde se registró un mayor incremento ocasionado por los ingresos producidos por las reformas efectuadas como la de Transformación Económica y la creación e implementación del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) que produjo el aumento de los flujos petroleros del Estado y los proyectos de Modernización en el gobierno de Noboa.

Tabla No. 10

Ingresos Totales del Sector Público (1)

Años: 1997 -2004

Millones de dólares y por cientos

<i>Años</i>	<i>Total Valor</i>	Ingresos Corrientes		Ingresos de Capital	
		<i>Valor</i>	<i>%</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
	a = b + d	b	c	d	e
1997.....	3,651.1	3,487.6	95.5	163.4	4.4
1998.....	3,393.0	3,328.7	98.1	64.3	1.8
1999.....	2,934.9	2,784.2	94.8	150.7	5.1
2000.....	3,412.1	3,271.5	95.8	140.6	4.1
2001.....	3,884.4	3,688.9	94.9	195.5	5.0
2002.....	4,495.6	4,279.2	95.2	216.4	4.7
2003.....	4,761.8	4,534.6	95.2	227.2	4.8
2004.....	4,907.7	4,664.6	95.0	243.1	5.0

Fuente: Banco Central del Ecuador

Los ingresos corrientes crecieron en promedio 5% en el período, pero principalmente esto se debe al grave deterioro sufrido por el desastre económico y la convulsión política generada en el Ecuador entre 1998 e inicios del año 2000, eso sumado al

desajuste fiscal producidos por la caída del precio del petróleo y la crisis que empezaron a vivir los exportadores como consecuencia de la no tecnificación ⁴⁹y que generó una disminución importante de divisas producto del comercio exterior.

En lo que se refiere a Egresos del sector público entre 1997 y 2004 registraron un sesgo creciente del 5% anual en promedio; tal apreciación la podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla No. 11
Egresos Totales del Sector Público
Años: 1997 -2004
Millones de dólares y porcentaje

Años	Total Valor	Egresos Corrientes		Egresos de Capital	
		Valor	%	Valor	%
	a = b + d	b	c	d	e
1997.....	3,726.0	2,947.9	79.1	778.1	20.8
1998.....	4,186.1	3,140.6	75.0	1,045.5	24.9
1999.....	3,163.7	1,866.6	59.0	1,297.3	40.9
2000.....	3,230.8	2,571.0	79.6	659.8	20.3
2001.....	4,067.2	2,628.7	64.6	1,438.6	35.3
2002.....	4,757.0	3,530.5	74.2	1,226.5	25.8
2003.....	5,009.6	3,692.5	73.7	1,328.0	26.2
2004.....	5,381.1	4,078.0	75.8	1,506.0	24.1

Fuente: Banco Central del Ecuador

⁴⁹ Producto de la mancha blanca el sector camaronero disminuyo en casi el 60% las exportaciones de este producto al Resto del Mundo.

La distribución entre egresos corrientes y de capital en promedio fue del 73% para los primeros y el 27% para los segundos, en 1999 existe un importante crecimiento en términos relativos del gasto capital pero esto se dio a causa de la depresión económica producto del salvataje bancario por parte del Estado.

Como resultado de las operaciones en Cuenta Corriente, la respectiva consolidación del sector público, en el período en mención, arrojó un ahorro de 6,226 millones de dólares, el mismo que permitió financiar aproximadamente el 62% de los egresos de capital es decir que el otro 38% estuvo representado en el déficit de caja, finalmente cubierto con endeudamiento interno⁵⁰ y externo.

En este período los déficits se volvieron más recurrentes producto de presupuestos mal elaborados y shocks internos y externos con resultados catastróficos en la economía tal como se comprueba tomando en cuenta que entre 1998 y el 2000 se obtuvo un déficit de alrededor de 2,000 millones de dólares producto de el salvataje bancario, la inestabilidad política, el Fenómeno de El Niño y la disminución del precio del petróleo, el mismo que fue financiado con préstamos externos con los organismos multilaterales de créditos.

⁵⁰ El endeudamiento interno provino de emisión de bonos por parte del Banco Central del Ecuador.

Tabla No. 12*Déficit o Superávit del Sector Público (1)**Años: 1997 - 2004**Millones de dólares y por cientos*

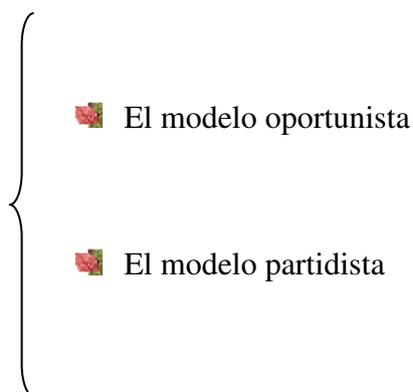
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Conceptos	Valor	Valor	Valor	valor	valor	valor	valor	Valor
Ingresos Corrientes	3,487.6	3,328.7	2,784.2	3,271.5	3,688.9	4,279.2	4,534.6	4,664.6
Egresos Corrientes	3,012.9	2,670.6	2,135.2	2,352.0	2,341.7	3,530.5	3,692.5	4,078.0
Ahorros en Cta.Cte	474.7	658.1	649	919.5	1347.2	748.7	842.1	586.6
Egresos de Capital	1,092.9	1,252.7	1,478.9	1,024.8	1,020.9	1,226.5	1,328.0	1,506.0
Déficit (-) superávit(+)	-618.2	-594.6	-829.9	-105.3	326.3	-477.8	-485.9	-919.4

Fuente: Banco Central del Ecuador

CAPÍTULO 2

2.1.- Marco Teórico

La teoría del ciclo político hace énfasis en dos modelos diferentes:



En el primer modelo hace referencia a que, el *policymaker* o planeador económico es considerado como un individuo que maximiza su popularidad o su probabilidad de reelección con el fin de perpetuarse en el gobierno.

Así, todos los gobiernos siguen una misma línea, la política económica va dirigida a seguir una curva de Phillips ⁵¹de corto plazo, es decir, fijar un alto desempleo después de ganar las elecciones, de esta manera la tasa de desempleo se disminuye tendencialmente hasta el final del gobierno, antes de los nuevos comicios con el fin de conseguir los suficientes votos para ganar y/o mantenerse en el poder.

⁵¹ La curva de Phillips mide un trade-off entre desempleo e inflación.

Por otra parte, los modelos partidistas establecen que los diferentes partidos políticos representan los intereses de los electores y elaboran políticas de manera que favorezcan a los grupos que los sustentan en el poder.

De acuerdo a los modelos partidistas⁵², los partidos de izquierda tienen mayor preferencia por niveles bajos de desempleo, mientras que los partidos de derecha encaminan la política económica para obtener niveles bajos de inflación, tolerando algunos costos en los niveles de empleo.

La literatura al respecto de este tema se ha desarrollado en dos etapas, a mitad de los años setenta, Nordhaus (1975) y Lindbeck (1976) desarrollan modelos oportunistas y Hibbs (1977) desarrolló modelos partidistas, éstos estaban basados en expectativas adaptativas y posibilidades de explorar la curva de Phillips de corto plazo.

Con la evolución de las expectativas racionales surgió una segunda fase de estudio sobre el ciclo político, donde a mediados de los años ochenta se dieron aportes importantes como los de Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990) y Persson y Tabellini (1990), los cuales fueron orientados a introducir expectativas racionales en los modelos oportunistas; por su parte, Alesina (1987) desarrolló el enfoque partidista con expectativas racionales.

⁵² Los modelos partidistas desarrollan la teoría que los gobernantes toman sus decisiones a partir de una ideología preconcebida por ellos y sus partidos.

A continuación se puede observar los diferentes modelos de ciclos políticos que envuelven los dos enfoques previamente descritos: oportunista y partidista.

2.1.1.- MODELOS OPORTUNISTAS

2.1.1.1.- El ciclo político de negocios (Nordhaus 1975)

Supone que el planeador económico tiene incentivos para mantenerse en el poder, por tal razón implementan políticas que atraigan la atención de los votantes con el fin de garantizar su reelección.

Si existen restricciones normativas para la reelección, los gobernantes de turno desean que un copartidario se mantenga en el poder. La atención se centra en dos variables principales, desempleo e inflación, dado que los electores se preocupan por su bienestar y valoran positivamente bajas tasas de desempleo y estabilidad de precios.

Los supuestos del “*ciclo de político de los negocios*” de Nordhaus son los siguientes:

- a.** El planeador económico está dispuesto a maximizar una función de voto agregada, donde se incorpore la reacción de los votantes hacia cambios en las tasas de desempleo e inflación las cuales se representan por:

$$(1) \rightarrow V = -U^2 - h\pi \text{ con } V'_u \leq 0 \text{ y } V'_\pi \leq 0 \text{ } h \geq 0$$

Donde

V: es una medida del poder de tenencia de votos por el partido que representa el gobierno de turno.

U: mide el nivel de desempleo en la economía.

P: mide el nivel de inflación de la economía.

h: es un parámetro.

b. La estructura económica está descrita por la curva de Phillips de corto plazo que expresa la relación inversa entre desempleo e inflación.

$$(2) \pi = (j - kU) + b\pi_e \text{ con } \pi'_u \leq 0, j \geq 0, k \geq 0 \text{ y } 0 < b < 1$$

Donde:

π : es la tasa de inflación

π_e : es la tasa de inflación esperada

J, k y b: son parámetros

c. Las expectativas de inflación en los agentes se forman de manera adaptativa:

$$(3) \rightarrow \pi^e_t = \pi_{t-1} + \lambda (\pi^e_{t-1} - \pi_{t-1}) \text{ donde } 0 \leq \lambda \leq 1$$

- d. La inflación es directamente controlada por el hacedor de política.
- e. Los políticos no tienen objetivos partidistas
- f. Los votantes son retrospectivos, es decir su factor de descuento sobre períodos pasados es alto. Tienen memoria corta y solo recuerdan políticas de períodos recientes.

Bajo este supuesto se puede derivar lo siguiente: Los gobernantes tienen incentivo para sorprender a los votantes con altas tasas de crecimiento y niveles de precios lo más estable posible, así todos los gobiernos siguen el mismo patrón, la política económica va dirigida a seguir una curva de Phillips de corto plazo, es decir, fijar un alto desempleo inmediatamente después de ganar la elección, de ésta manera la tasa de desempleo caerá tendencialmente hasta el fin del mandato.

2.1.1.2.- Modelos racionales del ciclo político de negocios.

A mitad de los ochenta se desarrollaron modelos oportunistas con racionalidad de los agentes. Persson y Tabellini (1990) proponen un modelo simple el cual recoge el enfoque de Nordhaus (1975), de igual manera Rogoff y Sibert (1988) adicionan expectativas racionales a este modelo, a pesar de las expectativas racionales, persiste el ciclo económico propuesto anteriormente

porque estos modelos introducen asimetrías de información. Se parte del supuesto de Nordhaus (1975), pero se modifican algunos:

Las expectativas racionales y los individuos tienen información relevante con excepción del nivel de competencia profesional de los hacedores de política recogida por “I”.

Debido a la asimetría de información, los políticos generan ciclos similares a los de Nordhaus, pero la racionalidad de los electores les impiden ser tan “*oportunistas*”, de manera que los ciclos son más moderados que en el modelo anterior.

2.1.2.- MODELOS PARTIDISTAS

2.1.2.1.- La teoría partidista de Hibbs

Una manera alternativa de modelar las motivaciones políticas de los gobernantes y de paso examinar las consecuencias de sus acciones sobre el ciclo económico es suponer que los partidos representan diferentes intereses de grupo; esto es, las organizaciones políticas defienden una ideología clara y bien definida, de tal manera que los ciudadanos podrán elegir aquel partido que exprese más directamente políticas acordes con las expectativas del grupo al cual pertenece.

Los supuestos de este primer enfoque partidista se basan en los supuestos de Nordhaus (1975), pero se modifican los siguientes:

- a. Los políticos son partidistas, estando dispuestos a maximizar diferentes funciones objetivos, los partidos de izquierda atribuyen un alto costo al desempleo con respecto a la inflación; los partidos de derecha tienen un comportamiento contrario.
- b. Cada votante conoce las diferencias partidistas y elige el candidato de su preferencia.

De esta manera se tiene que los partidos eligen diferentes puntos sobre la curva de Phillips de corto plazo; en un gobierno de izquierda se preocupará más relativamente por el desempleo que un gobierno de derecha, mientras que en el caso de la inflación se produce un efecto contrario.

2.1.2.2.- Teoría partidista racional (Alesina 1987)

Los ciclos partidistas de Hibbs son la base de este modelo que sugiere una teoría partidista racional.

La función objetivo de los partidos es descrita por:

$$(4) \quad \pi_t^{SD} = \varphi^{SD} \delta(1-\eta)$$

$$(5) \quad \pi_t^C = \varphi^C \delta(1-\eta)$$

Donde se identifican los partidos de izquierda y derecha⁵³, respectivamente, identifican el nivel de crecimiento óptimo y el que corresponde a la fuerza del mercado y es un parámetro.

La diferencia de las dos tendencias puede estar dada por el cumplimiento de alguna de las siguientes desigualdades:

$$(7) \quad \pi_e^{SD} > \pi_t^e > \pi_e^C$$

Analizando estas desigualdades es posible derivar las siguientes implicaciones:

- En el primer año de la administración de un partido de izquierda existirá una inflación inesperada y el producto crecerá por encima de su tendencia; lo contrario ocurre con los partidos de derecha⁵⁴.

⁵³ Para una mayor explicación se puede recurrir a los anexos donde se deriva cada una de las funciones óptima para el votante promedio.

Es importante anotar que las desviaciones de las variables de sus niveles de equilibrio serán mayores mientras mayor sea la polarización política.

En la segunda mitad de las administraciones no existirán sorpresas políticas y, por tanto, las tasas de crecimiento son las mismas y se ajustan a sus tendencias de largo plazo, la inflación es siempre más alta durante la administración de los partidos de izquierda que durante los gobiernos de derecha.

2.1.3.- LA TEORÍA DE LAS DECISIONES COLECTIVAS.-

La teoría de las decisiones colectivas⁵⁵ utiliza herramientas del análisis económico para comprender el mercado político en una democracia establecida, los supuestos de esta corriente de pensamiento establecen que los individuos son racionales y tomadores de decisiones que actúan con interés propio y tienen acciones con propósitos en busca de maximizar su utilidad mediante el intercambio de procesos políticos.

⁵⁴ Si se quiere una aproximación matemática para la señalización del modelo, al final de este trabajo en el anexo correspondiente se puede encontrar un mayor criterio acerca de los enunciados previamente expuestos.

⁵⁵ Estudios en base a la teoría racional de el agente que maximiza, realizado por Milton Friedman, para un mayor análisis de este apartado se puede revisar el trabajo de Chang-Romero, (2004).

Esta teoría sostiene que en el sistema político puede identificarse cuatro tipos de agentes que toman decisiones: votantes (consumidores), políticos, burócratas y grupos de interés; en el que cada uno de ellos controla algo que los otros desean conseguir a cambio de mejorar su propio bienestar.

Concretamente, se asume que los políticos buscan votos y los burócratas, estabilidad laboral y mayores presupuestos, en consecuencia los diferentes actores del proceso político toman sus decisiones actuando racionalmente; es decir tratando de que su beneficio marginal supere el costo marginal de realizar determinada actividad hasta que ambos se equiparan.

Según estudios hechos por Milton Friedman (1980) muestra como el proceso político incide en economía, lo cual puede inclusive extender el análisis para el caso del gasto público y el gasto privado.

UNA PERSONA GASTA

	PROPIO	DE OTRA PERSONA
PROPIO	I	II
DE OTRA PERSONA	III	IV

Fuente: Milton Friedman

La categoría I se refiere al gasto del dinero de una persona en su propio beneficio, esta persona tiene un fuerte incentivo a disponer eficientemente cada dólar que gasta debido a que conoce realmente sus preferencias.

La categoría II indica el gasto de una persona en beneficio de otro, es decir cuando se compran regalos para cumpleaños aunque la persona tiene un incentivo para economizar, en muchas ocasiones no se consigue la máxima eficiencia.

La categoría III en cambio señala el gasto que realiza en su beneficio con el dinero de otro, por ejemplo cargar los gastos de su teléfono celular a los gastos de una empresa (agencia estatal) en esos casos las personas no tiene incentivos a reducir el monto de la cuenta pero si sacar el máximo provecho de este dinero.

La categoría IV considera el gasto que una persona realiza con el dinero de otro en beneficio de un tercero, finalmente este gasto corresponde a pagar una cuenta de restaurante cargándola a la cuenta que paga su compañero de trabajo por lo general esta persona tiene escasos incentivos para economizar las cuentas pero si ellos comiesen juntos el individuo tiene un fuerte sesgo a satisfacer sus propios deseos aun sacrificando los de su invitado.

Basados en este análisis, los políticos que ganan las elecciones son los que prometen un mayor gasto más no un ahorro público, de tal manera que los burócratas se alinean a favor de un mayor presupuesto para el sector público y de políticos que le garanticen estabilidad laboral.

CAPÍTULO 3

3.1.- Datos y Evidencia Empírica

3.1.1.- Variables

El test empírico que a continuación se desarrolla cubre el período 1970-2004. Las variables están expresadas en términos anuales, por lo que se cuenta con 35 observaciones. La data incluye:

- ✚ **KS:** Esta es la variable central del modelo y se especificará como el Porcentaje del Gasto Total del gobierno central destinado a Gastos de Capital.

$$\text{KS} = \text{Gasto de Capital} / \text{Gasto Total}$$

- ✚ **ELE:** Variable Dummy que es igual a 1 en el año previo a las elecciones donde se hace el supuesto de que se magnifica el efecto *oportunist*a, pues en Ecuador las elecciones (normales) generalmente⁵⁶ se han llevado a cabo en el primer semestre del año, lo que se puede ver reflejado en el Anexo al final de esta tesis.

⁵⁶ Aquí cabría hacer la siguiente puntualización, hasta 1998 los presidentes electos entraban en funciones el 10 de Agosto, pero luego de la Asamblea Constituyente de 1998 se resolvió que los presidentes se posesionen de su cargo el 15 de Enero del año siguiente a la elección para que coincidan con el inicio del año presupuestario.

- ✚ **TR**: Transferencias recibidas desde el extranjero como porcentaje del Gasto total. También se incluirá una especificación alternativa de las transferencias denominada **LTRANS** que es simplemente el logaritmo de las transferencias.

$$\mathbf{TR = Transferencias Totales / Gasto Total}$$

- ✚ **LPET**: Logaritmo del precio del petróleo. Este corresponde al precio promedio durante el año.
- ✚ **CONG**: Indicador de poder político del Gobierno Central. Variable dummy igual a 1 si el partido gobernante tiene mayoría en el congreso.
- ✚ **IZQ**: Indicador de tendencia política del partido gobernante. Variable dummy igual a 1 si el partido gobernante converge hacia la izquierda política (como la ID por ejemplo) o hacia el populismo (estilo PRE).

La principal fuente de donde se obtuvieron los datos fue el Banco Central del Ecuador donde existe la recopilación de las Memorias Anuales del Gerente General del BCE para los períodos de este análisis así como también los Boletines Anuales del BCE, vale anotar que se verificó información con las bases de datos del Banco Mundial⁵⁷, CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo.

Además, para las variables políticas tomamos como fuente datos de la Secretaría General de la Presidencia de la República, así como de varios libros de diversos autores y tendencias entre los que se destacan resúmenes varios de las Presidencias del Ecuador⁵⁸ desde que se volvió al cauce democrático y que se detallan mas fielmente en la sección bibliográfica al final de esta tesis.

3.1.2.- Estadística Descriptiva

Como se observa en el Gráfico 1, la variable KS ha tenido una trayectoria relativamente inestable en el período de análisis, pasando de un promedio de 35% en los años 1970's (el constante incremento del precio del crudo en el mercado mundial, el cual ascendió de 2.5 a 35.2 dólares el barril, entre 1972

⁵⁷La base de datos del Banco Mundial posee una extensa gama de información económica de todos los países, lo que ayudó enormemente en la elaboración de este trabajo.

⁵⁸ Por ejemplo se destacan los libros acerca del Mandato de Febres-Cordero, Borja, Duran- Ballén, etc.

y 1980), ha un 25% en los 1980's y 30% en los 1990's donde se ha mantenido en el primer lustro de la década actual. Debido a que las participaciones del gasto de capital y del gasto corriente suman uno, la contraparte de estas cifras indicarían la excesiva participación del gasto corriente en los 1980's (75% en promedio)⁵⁹.

En la tabla No.13, se verifica además que 29 de las 35 observaciones para ésta variable se encuentran en el rango de 20% a 40%. El promedio fue de 28%, con un mínimo de 16% en el año 1970⁶⁰ (que podría explicarse en el sentido que Ecuador en esos momentos era un país cuya economía se basaba en el sector agrícola⁶¹ y no existía una gran bonanza en cuantos a los ingresos que percibía el Estado con lo que no se destinaba una gran cantidad de esos ingresos para gastos de inversión) y un máximo de 47% en 1999, la crisis que terminó en el cambio de modelo económico⁶² hizo que en términos relativos subiera la participación del gasto de capital, debido a la gran disminución del gasto corriente, por el salvataje a los bancos que en ese entonces hizo que el Estado asuma a gran parte del Sistema Financiero de esa época.

⁵⁹ Esto va de la mano con la inflación crónica que adoleció la economía ecuatoriana en dicho período.

⁶⁰ Además Ecuador estaba por finalizar la etapa Velasquista cuyo máximo exponente había sido presidente por cinco veces y casualmente en 1970 fue la última vez que ingresaba al poder.

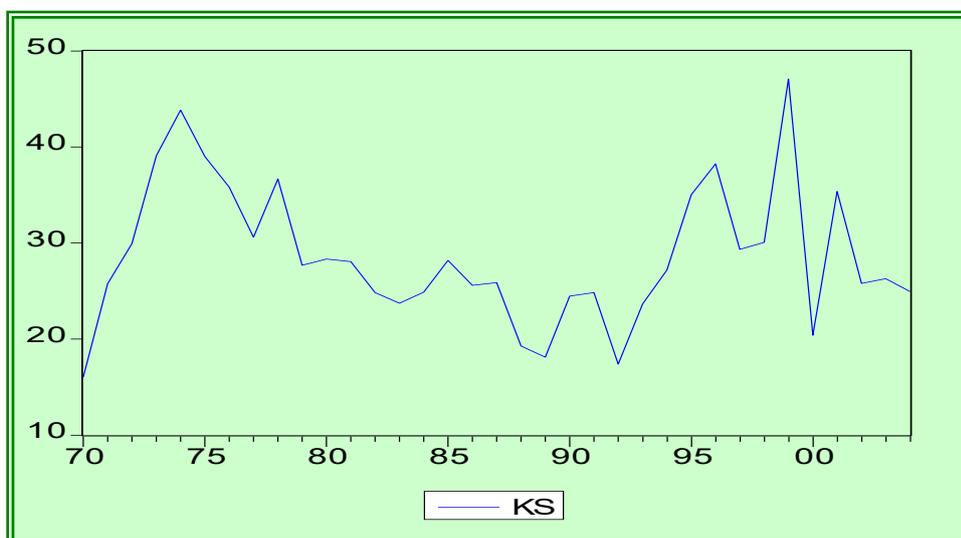
⁶¹ Ecuador era un país primario cuyas principales fuentes de ingreso eran la exportación de cacao y banano.

⁶² Ecuador entró en un proceso de dolarización que empezó luego del congelamiento de los depósitos en los bancos del Sistema Financiero

Tabla No. 13

Tabulation of KS				
Date: 03/29/05 Time: 18:50				
Sample: 1973 2004				
Included observations: 32				
Number of categories: 4				
Value	Count	Percent	Cumulative Count	Cumulative Percent
[0.1, 0.2)	3	9.38	3	9.38
[0.2, 0.3)	18	56.25	21	65.62
[0.3, 0.4)	9	28.12	30	93.75
[0.4, 0.5)	2	6.25	32	100.00
Total	32	100.00	32	100.00

Elaboración: Los Autores

Gráfico No. 1

Fuente: Los Autores

Por otro lado, en el período 1970-2004 se efectuaron siete elecciones presidenciales (aunque hubo oficialmente 10 presidentes). Como el objetivo

central de esta tesis es capturar el efecto oportunismo, la variable ELE sólo incluye aquellas elecciones donde el gobierno saliente tenía pretensiones continuistas o defendía los intereses de su partido para la siguiente elección. En definitiva, se consideraron cinco años como representativos de esta hipótesis: 1983 (Hurtado, DP), 1987 (Febres-Cordero, PSC), 1991 (Borja, ID), 1995 (Duran - Ballén, PUR), e incluso 2002 (donde se reflejarían las pretensiones presidencialistas de Gustavo Noboa)⁶³. Por lo tanto, se excluyó la elección de 1979 pues no existía ninguna motivación oportunista de parte del gobierno militar saliente y la de 2000 pues tampoco se podría considerar que Alarcón estaba defendiendo algún interés partidista⁶⁴ o de pretender vía obras mejorar su imagen frente a los electores ante la posibilidad de una futura campaña⁶⁵.

En lo que respecta a la variable TR, se puede observar ver en la tabla No.14 que 27 de las 35 observaciones se encontraron por debajo del 10%, con una mediana de 5%, que se elevó considerablemente a raíz de 1999, producido en su mayor parte por préstamos no reembolsables recibidos del exterior a causa del Fenómeno del Niño para mitigar los efectos de este desastre así como donaciones de países amigos. El precio del petróleo por su parte, tuvo una

⁶³ Vale decir que la inclusión o no de este período (y la hipótesis de oportunismo en el gobierno de Noboa) no alteró los resultados econométricos.

⁶⁴ Como lo demuestra la eventual extinción de su partido el FRA.

⁶⁵ Como lo demuestra su (aparente) desaparición del escenario político.

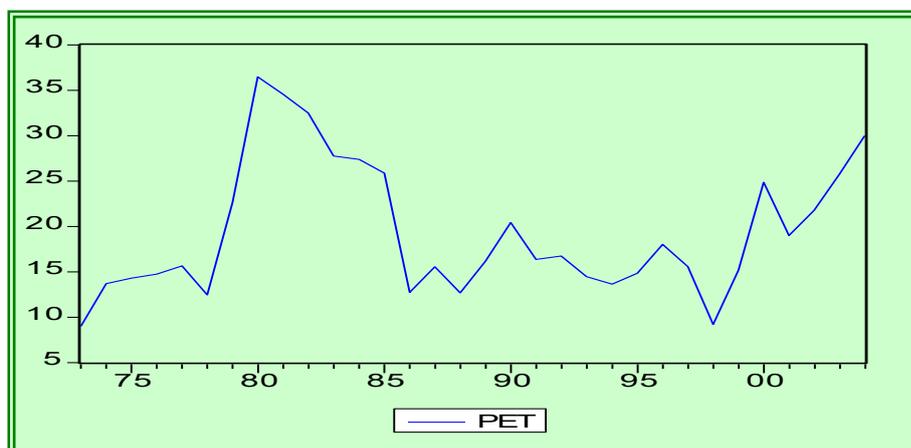
media de \$19 con mínimos de aproximadamente \$9 en los años 1973 y 1998, y máximos por encima de los \$30 en 1980, 1981, 1982 y 2004.

Tabla No. 14

Tabulation of TR				
Date: 03/29/05 Time: 18:52				
Sample: 1973 2004				
Included observations: 32				
Number of categories: 4				
Value	Count	Percent	Cumulative Count	Cumulative Percent
[0, 0.1)	24	75.00	24	75.00
[0.1, 0.2)	2	6.25	26	81.25
[0.3, 0.4)	4	12.50	30	93.75
[0.4, 0.5)	2	6.25	32	100.00
Total	32	100.00	32	100.00

Elaboración: Los Autores

Gráfico No. 2



Fuente: Los Autores

Finalmente las variables CONG e IZQ se construyeron de la siguiente forma. Como se mencionó en la definición de las variables, CONG trata de reflejar la relativa facilidad para viabilizar las acciones del gobierno de turno al contar su partido (o coalición) con mayoría en el congreso. En el período democrático, esto se vio reflejado en los años 1981, 1986, 1987, 1990, 1991, 1992; y asumiendo, que se dió en todos los años de la Dictadura Militar. En el caso de la variable IZQ, se le asignó un valor igual a uno en los períodos de Roldós, Borja y Bucaram⁶⁶.

3.1.3.- Especificación Econométrica

Siguiendo a Block (2003), la especificación econométrica que se utilizará tiene la siguiente forma:

$$KS = \beta_0 + KS_{t-1} + \sum_{k=1}^m \lambda_k X_{kt} + \gamma ELE_t + \sum_{i=70}^{04} \delta_i YRDUM + u_t$$

Donde la variable KS como se mencionó anteriormente es el porcentaje del Gasto total destinado a Gastos de Inversión (porcentaje gasto de capital). La variable YRDUM son variables dummy para varios años con el objetivo de

⁶⁶ Como se mencionó anteriormente también se incluyen gobiernos populistas.

capturar una serie de coyunturas tanto políticas (incluso conatos de guerra), económicas (crisis bancaria, dolarización), y hasta desastres naturales como el fenómeno de “El Niño” o el terremoto de 1987 que han afectado la economía del país e hipotéticamente también afectaron la composición del gasto.

Por otro lado, la “X” es una matriz de variables de control que incluyen variables tales como transferencias y precios del petróleo. Como lo demuestra Block, la ayuda internacional (transferencias) es crítica en el financiamiento del gasto de capital y corriente. Al controlar directamente por esta variable en la ecuación a estimar se eliminaría la explicación tentativa de que no es el oportunismo político el causante del efecto sobre el gasto de capital sino la fluctuación en la ayuda internacional que eventualmente podría coincidir con un año electoral.

La matriz de correlación da ciertas luces acerca de esta hipótesis. Efectivamente, las transferencias (TR) están directamente correlacionadas con el gasto de capital, pero inversamente correlacionadas con la incidencia de elecciones. Estas correlaciones sugieren que es improbable que la ayuda internacional sea la explicación del incremento en el gasto corriente en años electorales, pues en los años electorales hay una tendencia a que disminuyan las transferencias donde una explicación a este tipo de fenómenos podría ir

en el sentido de que los gobiernos se esfuerzan por conseguir ayudas externas en los primeros años del mandato. La inclusión de estas variables, entonces, le daría más fortaleza a los eventuales hallazgos con respecto a la hipótesis de este trabajo, esto es que los gastos de capital se ven desplazados en años electorales. Aunque si se esperaría que las transferencias afecten positivamente el porcentaje de gasto de capital.

Tabla No. 15

	KS	ELE	TR
KS	1.000000	-0.089188	0.060684
ELE	-0.089188	1.000000	-0.162750
TR	0.060684	-0.162750	1.000000

Reforzando lo que se mencionó en la definición de las variables, vale decir que al disponer únicamente de datos anuales es inevitable cierto grado de arbitrariedad en la definición de la dummy “año electoral”. Por ejemplo, no tendría sentido asignar al año “t” como electoral si la elección se dió en enero o febrero, pues el eventual efecto oportunista sobre la composición del gasto se tuvo que haber manifestado en el año anterior. En este sentido la hipótesis central de esta tesis podría ser redefinida de la siguiente forma:

Ho: “La cercanía de las elecciones presidenciales incentiva al gobierno de turno a realizar políticas destinadas a ganar el favor popular y ésto se

refleja en una mayor asignación de recursos hacia gasto corriente en detrimento del gasto de capital”.

Otra variable que se considera importante para el caso ecuatoriano (y que Block no incluye en sus análisis) es el precio del petróleo. La hipótesis es que cambios en el precio del petróleo no sólo tienen el efecto evidente (en nuestro país) de afectar el nivel del gasto sino su composición⁶⁷.

En relación al Índice de Composición del Congreso (CONG), la hipótesis es que tener mayoría o poder absoluto (como en el caso militar) facilita un sesgo excesivo o inflación del gasto corriente. Así mismo, se esperaría que gobiernos de izquierda o populistas (IZQ) tengan el mismo sesgo.

Además se incluye un rezago de la variable KS pues se encontró que ésta variable mejoró sustancialmente el ajuste del modelo además de que el autocorrelograma (y el test asociado) indicó que esta variable tenía autocorrelación de grado uno⁶⁸.

⁶⁷ Como de alguna manera se observa en la discusión actual sobre el uso del FEIREP para determinadas situaciones, fundamentalmente gasto corriente.

⁶⁸ Para hacer más eficiente la estimación se utilizó la matriz HAC de Newey- West.

CAPÍTULO 4

4.1.- Resultados

Los resultados que a continuación se muestran confirman fuertemente la existencia de ciclos políticos en la composición del gasto público. Como se indicó anteriormente, en esta sección se observa los resultados correspondientes al gasto de capital, pues debido a que las ponderaciones de gasto de capital y corriente suman uno, los resultados para el capital son el complemento para el gasto corriente.

En la Tabla No.16, se presentan los resultados para la especificación econométrica óptima⁶⁹ que se encontró. Esto es, que cumple los requisitos de significancia de los parámetros y fundamentalmente de los criterios de información de Akaike y Schwarz. El hallazgo que se resalta y que es el eje central de esta tesis corresponde al **efecto del ciclo político (ELE) sobre el gasto de capital**, el cual es de aproximadamente - **2,8%**⁷⁰. Es decir, que en el año previo a la elección presidencial el nivel de gasto capital⁷¹ disminuye en promedio casi tres puntos porcentuales a favor del porcentaje de gasto corriente.

⁶⁹ Más adelante se menciona especificaciones alternativas o variantes que se utilizaron.

⁷⁰ En realidad 2.8 puntos porcentuales.

⁷¹ Por ejemplo, si el gasto de capital de un año determinado era de 30% si el siguiente es el previo a las elecciones su nivel de gasto de capital se situará en el orden de 27% aproximadamente.

Tabla No. 16

Dependent Variable: KS Method: Least Squares Date: 05/27/05 Time: 05:25 Sample(adjusted): 1971 2004 Included observations: 34 after adjusting endpoints Newey-West HAC Standard Errors & Covariance (lag truncation=3)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
KS(-1)	0.562048	0.088329	6.363102	0.0000
ELE	-2.790881	0.854053	-3.267807	0.0043
LPET	-1.661526	0.374978	-4.430998	0.0003
LTRANS	1.564591	0.754938	2.072475	0.0529
D_1973	8.931449	0.649439	13.75256	0.0000
D_1974	9.012257	1.131880	7.962202	0.0000
D_1982	-1.667563	0.997282	-1.672107	0.1018
D_1988	-10.03058	0.907983	-11.04711	0.0000
D_1992	-7.597596	1.202678	-6.317235	0.0000
D_1995	6.700112	0.990194	6.766461	0.0000
D_1997	-8.751917	2.046677	-4.276159	0.0005
D_1999	11.93918	2.566191	4.652492	0.0002
D_2000	-23.84882	3.188593	-7.479419	0.0000
D_2002	-12.39332	2.912912	-4.254617	0.0005
D_2004	-11.36368	4.570113	-2.486521	0.0229
C	8.214808	4.932652	1.665394	0.1031
R-squared	0.885191	Mean dependent var		28.98040
Adjusted R-squared	0.789517	S.D. dependent var		7.060813
S.E. of regression	3.239388	Akaike info criterion		5.493834
Sum squared resid	188.8854	Schwarz criterion		6.212121
Log likelihood	-77.39517	F-statistic		9.252162
Durbin-Watson stat	2.576084	Prob(F-statistic)		0.000013

Elaboración: Los autores

Otro hallazgo importante que se encontró en esta estimación se refiere al efecto de las variables LPET y LTRANS, que como ya se definió anteriormente son transformaciones logarítmicas del precio del petróleo y de las transferencias. Estos coeficientes pueden ser interpretados como la elasticidad del gasto de capital ante

éstas variables. Más específicamente, cuál es el efecto en puntos porcentuales sobre el capital share ante un incremento de 1% en dichas variables.

Como se observa en la Tabla No. 16, se encontró que **un incremento de 1% en el precio del petróleo tiende a disminuir 1,7 puntos porcentuales el gasto de capital**. Es decir, en época de bonanza petrolera lo más común es que se infle el porcentaje destinado a gasto corriente.

En relación a las transferencias, se observa que existe un efecto positivo sobre el nivel de gasto de capital. Esto es, que **un incremento de 1% en las transferencias produce un incremento promedio de aproximadamente 1,6 puntos porcentuales en el porcentaje del gasto total destinado a gastos de capital**⁷².

Finalmente, se encontró que casi una docena de variables dummy anuales resultó significativa⁷³. Estas reflejan el efecto de los diversos fenómenos políticos, económicos o incluso climatológicos que han sucedido en nuestro país⁷⁴ y que no son capturados por las variables endógenas del modelo planteado en esta tesis. Estos coeficientes se interpretarían como puntos porcentuales de incremento o decremento en el gasto de capital.

⁷² Ambas elasticidades son estadísticamente iguales (en valores absolutos).

⁷³ En realidad otras dummy anuales resultaron significativas pero no se las incluyó por los efectos negativos que tenían sobre los coeficientes más importantes y, además, porque ésta especificación es la que tuvo el mejor Akaike y Schwarz.

⁷⁴ En la elección final e interpretación de estas dummy anuales se tomó como guía a Fernández y Lara (1997), donde utilizan una serie de variables dummy para la obtención de una ecuación de crecimiento para el Ecuador.

De esta manera se observa que en los años 1973, 1974, 1995 y 1999 se dieron eventos que tuvieron efectos positivos sobre el gasto de capital. En los dos primeros años ese incremento fue de 9 puntos, probablemente debido al *boom* petrolero.

En 1995, la explicación apuntaría al conflicto limítrofe con el Perú. Mientras que uno de los resultados más llamativos se presenta en 1999 donde el incremento fue de casi 12 puntos, lo que quizás refleja una trampa aritmética, pues no se incrementó el gasto de capital en esa cifra sino que la disminución del gasto corriente por la crisis bancaria produjo ese efecto relativo.

El efecto contrario se dió en los años 1982, 1988, 1992, 1997, 2000, 2002 y 2004, donde se observó una significativa disminución del gasto de capital. En la mayor parte de estos años la disminución bordeó los 10 puntos, a excepción de los años 2000 y 1982, donde en el primer caso hubo un decremento sin precedentes de aproximadamente 24 puntos mientras que en 1982 fue de apenas dos puntos. En 1982 la explicación apuntaría al fenómeno de “El Niño”, mientras que en 2000 aparecería una vez más la trampa aritmética pero en el otro sentido pues el gasto corriente se recuperó y la dolarización jugó algún rol probablemente por el lado del ajuste salarial acompañado de demandas sociales. Por otro lado, se podría especular que en los años 1988, 1992 (Borja) y 1997 la razón es el populismo e irresponsabilidad de los gobernantes de turno, sobretodo en 1997 donde a la inoperancia y corrupción de Alarcón se sumó la herencia perniciosa del gobierno de Bucaram. 2002 y 2004

probablemente se explican por la gran ‘importancia’ que se le dió al pago de la deuda externa.

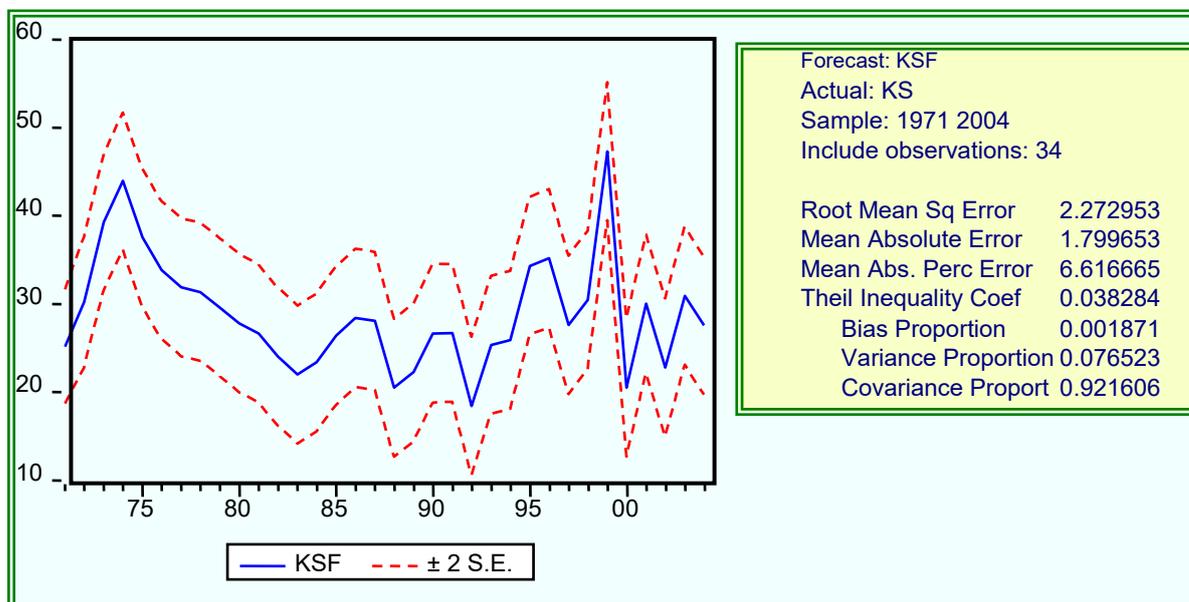
Complementariamente, vale decir que las variables IZQ y CONG no resultaron significativas. También, es importante señalar que cuando se siguió la metodología de Block de incorporar las transferencias como porcentaje del gasto total el resultado fue significativo, pero no tan significativa e intuitivo como la inclusión de la variable LTRANS. La dummy para 1981 (que reflejaría el conflicto limítrofe) también resultaba significativa (y positiva como la de 1995) pero solo cuando no se incluía la de 1982, preferimos esta última en base a los criterios de información. Definiciones alternativas para la variable ELE⁷⁵ no resultaron significativas.

Por último, se debe señalar que el ajuste del modelo es bastante bueno con un R^2 de casi 90% y, como se puede apreciar en el Gráfico No. 3, una destacada eficiencia predictiva⁷⁶. Esto se ratifica con el valor pronosticado de capital share para 2005 que es de aproximadamente 27% mientras que lo presupuestado por el Presidente Palacio y el Ministro Correa bordea el 26%.

⁷⁵ Por ejemplo, que sea igual a 1 el mismo año de la elección.

⁷⁶ Esto se menciona en base a la “Covariance Proportion” bastante elevada. Para más información ver Pindyck y Rubinfeld (2000) “Econometría”

GRÁFICO No. 3



Fuente: Los Autores

Lo curioso no es sólo que estos resultados son estadísticamente iguales sino que la predicción de 27% se da asumiendo que la dummy ELE es igual a 1. Es decir, ¡asumiendo que estamos en año electoral!

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta tesis se ha presentado evidencia de distorsiones sistemáticas en el gasto público ecuatoriano en función de las elecciones presidenciales. Esta evidencia es consistente con modelos de ciclos de negocios basados en comportamientos políticos “oportunistas” (como en Rogoff, 1990), así como con modelos “partidistas” que son menos exigentes en su caracterización de los votantes, aunque la pertinencia de asumir que los votantes de países en desarrollo cumplen los requisitos de racionalidad requeridos en los modelos partidistas es un supuesto bastante discutible. No obstante, tanto el enfoque oportunista como partidista son ampliamente consistentes con el objetivo empírico central que se analizó en esta investigación.

Siguiendo a Block (2003), se llevó a cabo un estudio empírico para determinar cuantitativamente el mencionado efecto electoral sobre la composición del gasto. Los resultados de esta tesis confirman fuertemente el aspecto teórico acerca de que los incentivos electorales llevan al gobierno de turno a cambiar la composición del gasto público a favor del consumo corriente y en detrimento de las inversiones en capital. Corroborándose que, en muchas circunstancias, el gasto corriente puede ser más visible y de “rápido efecto” sobre los votantes que maximizan su utilidad privilegiando el consumo presente.

Específicamente se observa que el efecto electoral sobre el gasto de capital ecuatoriano ha sido de aproximadamente -2,8 puntos porcentuales, en el período 1970 – 2004. Este resultado es muy cercano a lo obtenido por Block en su estudio para países en desarrollo, donde el efecto electoral promedio estaba entre 2 y 2,5 puntos porcentuales. Como es evidente, el efecto electoral en el Ecuador estaría por encima del promedio para países en desarrollo.

Esto se debería principalmente a la miopía político económica y, más aún, a la falta de *conciencia de contribuyente* de que adolece la población del Ecuador. La escasa preparación intelectual y fundamentalmente la desesperación debido a la crítica situación económica en que vive la mayor parte de la sociedad ecuatoriana la hace muy permeable a este tipo de comportamientos pues siempre recibe con beneplácito aumentos en el gasto que supone de alguna manera va a beneficiarlos, sin pensar en si es lo mejor para el país (eficiencia) ahora y en el futuro (consistencia) y, menos aún, en los costos y la fuente de donde se obtienen los recursos (quien paga por ese aumento del gasto).

Otro coadyuvante de esta situación radica en la falta de regulación a los comportamientos oportunistas. No solo al gobernante sino también al congreso que

ve con beneplácito el aumento indiscriminado del gasto corriente, pues *quien se opone sale perdiendo*^{77 78}.

Complementando este comportamiento oportunista, es necesario señalar la ‘hipersensibilidad’ de los gobernantes ecuatorianos al precio del petróleo. Esto se ve sustentado en uno de los hallazgos encontrados en este trabajo, donde se encontró que un incremento de 1% en el precio del petróleo tiende a disminuir 1,7 puntos porcentuales el capital share. Es decir, en época de bonanza petrolera lo más común es que se infle el porcentaje destinado a gasto corriente, basados en una racionalidad política más que económica⁷⁹.

Por otro lado, se encontró que un incremento de 1% en las transferencias produce un incremento promedio de aproximadamente 1,6 puntos porcentuales en el porcentaje del gasto total destinado a gastos de capital. Esto se debería a que la mayor parte de estas transferencias proviene de ayuda externa que está destinada o comprometida a inversiones de capital.

En todo caso, uno de los resultados ‘aparentemente’ más llamativos, es la gran cantidad de dummy anuales que resultaron significativas. Esto simplemente ratificaría

⁷⁷ En terminología de Teoría de Juegos, la *estrategia dominante* entre los diputados es apoyar este tipo de medidas populistas, pues el pueblo no miraría con buenos ojos a quienes se opongan a medidas que supuestamente los favorecerían.

⁷⁸ La actual coyuntura nos da un ejemplo fehaciente de este comportamiento en el caso de la nueva asignación de los recursos del FEIREP.

⁷⁹ Una vez más el caso FEIREP aparece en escena.

la extrema sensibilidad de la economía y, particularmente, las del sector público a las coyunturas políticas e incluso a las catástrofes naturales (como “El Niño” o terremotos). Lo cual reafirmaría el concepto de que en éste país la economía está supeditada a políticas de Gobierno y no, como debería, a políticas de Estado.

Los aproximadamente tres puntos porcentuales en que disminuye la participación del gasto de capital ecuatoriano en época de elecciones pueden ser, a primera vista, insignificantes, pero sus efectos sobre el crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo podrían ser importantes. Fundamentalmente, porque en la casi totalidad de las situaciones ese sesgo hacia el gasto corriente se da basado en una racionalidad política y no económica. Es decir, esas políticas aparentemente beneficiosas para el pueblo se implantan con el objetivo de maximizar la función de votos del partido gobernante de turno y no necesariamente de maximizar el bienestar social, lo cual genera serias sospechas sobre su optimalidad.

Aunque en esta investigación no se ha pretendido establecer los porcentajes más adecuados en la composición del gasto público, se esperaría que una política presupuestaria óptima no se aleje de los conceptos de consistencia intertemporal. En otras palabras, es más probable que los objetivos de desarrollo se cumplan si se respetan los lineamientos o políticas establecidas para cumplir dichos objetivos aunque haya cambios de gobiernos. Esta consistencia y continuidad es un rasgo que

caracteriza a las economías (y sociedades) más desarrolladas y es, probablemente, una de sus instituciones más beneficiosas.⁸⁰

En este sentido, una primera recomendación apuntaría a la generación de políticas y programas que mejoren la cultura política y económica de la población de recursos económicos más limitados. Particularmente, en lo referente a la comprensión de que la escasez es el centro neurálgico de la economía, de que es imposible obtener más de una cosa sin renunciar a otra (*no hay free lunch*) y, por lo tanto, que en el campo de las políticas públicas no existe todo aquello que lleve el adjetivo “gratuito”, pues tarde o temprano se va a terminar pagando vía mayores y más variados impuestos (o tarifas públicas), o vía reducción de algún otro rubro que en principio era un beneficio social.

Esto además atacaría la “miopía intertemporal⁸¹” crónica de que adolecen los sectores más pobres de Ecuador, pues jamás está presente la idea de que si un gobierno derrocha, el (los) siguiente(s) va(n) a pagar las consecuencias. Así se fomentaría una sociedad con una elevada “conciencia de contribuyente” que estará más capacitada para elegir, de una forma socialmente óptima, no solo a los candidatos más idóneos sino a las políticas más convenientes en casos tales como las “consultas populares”.

⁸⁰ En Latinoamérica, el caso más elocuente es Chile donde ha pesar de que en teoría se dio un cambio radical en el escenario político al pasar de una dictadura de derecha a un gobierno demócrata cristiano y finalmente a un gobierno socialista, los lineamientos de política no han cambiado tan radicalmente como en nuestro país.

⁸¹ Significa que las personas al no tener educación económica implica que pueden dejarse llevar por decisiones políticas que implican gastar más en épocas eleccionarias sin saber las terribles consecuencias que eso puede acarrear en el futuro.

Esta también es una característica de los electores de las sociedades más desarrolladas donde el populismo tiene muy poca acogida, pues ningún político serio de esos países presentará planes de gobierno⁸² que no estén debidamente presupuestados o, más directamente, que mencionen únicamente los beneficios de dicho plan sin explicitar *¿cuánto va a costar?*

Aunque esta política es el eje central de las recomendaciones que ofrece este trabajo, es importante señalar que ésta por si sola no va a resolver el problema, pues como se mencionó anteriormente la consistencia y continuidad de las políticas (derivadas, evidentemente, de un plan estratégico) es un elemento trascendental para el desarrollo. Es por esto, que para evitar el efecto del ciclo político se debería implementar una regulación más efectiva a las políticas gubernamentales (e incluso en los gobiernos locales) que atenten contra los planes estratégicos, buena parte de los cuales actualmente no dan frutos por cuanto no se los deja madurar⁸³.

Adicionalmente, el tema petrolero aparece nuevamente en escena, pues como se evidenció los gobernantes adolecen de un sesgo importante hacia el gasto corriente en época de bonanza petrolera, lo cual no es necesariamente óptimo sino se planifica anticipadamente que se va a hacer con ese exceso. A priori, lo ideal sería que la mayor parte de ese dinero se destine a gasto de capital que mejore las posibilidades de desarrollo del Ecuador, de tal forma que no se lo utilice excesivamente en “apagar

⁸² O de las políticas que van a impulsar o defender en el caso de senadores y diputados.

⁸³ En algunos casos, solo podrían ser cambiados vía consulta popular.

incendios” que en el fondo están escondiendo réditos políticos. En definitiva, la idea sería que se siga manteniendo un fondo de estabilización petrolero pero que pondere de mejor forma los objetivos de largo plazo.

Finalmente, aunque es un punto menor, es importante considerar la evidencia presentada referente a la extrema sensibilidad de la economía ecuatoriana a las coyunturas de todo tipo, pero fundamentalmente a las políticas y naturales. Es así como se debería considerar de mejor forma eventualidades como las catástrofes naturales recurrentes (como “El Niño”)⁸⁴ y, relacionándolas con el punto anterior, destinar parte de los excesos para cubrir estas eventualidades.

En resumen, mayor educación económica y política que genere conciencia de contribuyente y que elimine al mismo tiempo la miopía electoral, más regulaciones efectivas (y castigos efectivos) a los gobernantes de turno que muestren comportamientos oportunistas y/o desviaciones de planes estratégicos, acompañado de una mejora al concepto y la praxis del Fondo de Estabilización Petrolera, serían los ingredientes de una ‘receta’ para mejorar la asignación de nuestros escasos recursos.

Como comentario final, es menester destacar que los resultados obtenidos a diferencia de la mayoría, no nacen del sesgo político-ideológico sino de la evidencia empírica técnicamente justificada y con objetividad académica.

⁸⁴ Aunque las políticas sean más recurrentes aún.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina, A., "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game," *Quarterly Journal of Economics*, (1987) 102:651-78.
- Alesina, A. (1988). "Macroeconomics and Politics". NBER Macroeconomic Annual, MIT Press, pp. 13-61.
- Alesina, A. y Sachs, J. (1987). "Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984". *Journal of Money, Credit and Banking*, 20 (febrero), pp. 63-82.
- Alesina, A. (1989). "Political and Business Cycles in Industrial Democracies". *Economic Policy*, 8, pp. 55-98.
- Alesina, A.; Cohen, G. D.; y Roubini, N. (1991). "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies". NBER, *Working Paper*, N° 3830 (septiembre).
- Arosemena, G. (1994). "Ecuador: Nuestros Males Crónicos: Las crisis económicas en el Ecuador".
- Assael, P. y Larraín, F. (1994). "El ciclo político económico: Teoría, evidencia y extensión para una economía abierta". *Cuadernos de Economía*, N° 92 (abril).
- Banco Central de Ecuador (2000). "Series Monetarias". Gerencia de Estudios, *Serie de Documentos Económicos*, N° 1, julio.
- Banco Central del Ecuador. Boletines mensuales. Varios números.
- Banco Central del Ecuador. Memoria anual. Varios números.

- Beck, T., et. al., "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions," working paper, Development Economics Research Group, World Bank (2000).
- Beck, N., "Elections and the Fed: Is There a Political Monetary Cycle?, *American Journal of Political Science* (1987) 31,194-216.
- Block, S., "Political Business Cycles, Democratization, and Economic Reform: The Case of Africa," *Journal of Development Economics*, Vol. 67 (2002) 205-228.
- Block, S., "Elections and the Composition of Public Spending in Developing Countries", Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University (2003).
- Buchanan, J. y Wagner, R., *Déficit del Sector Publico y Democracia*. 1983.
- Burbano de Lara, F. (1992): "Populismo, Democracia y Política: El caso de Abdalá Bucaram", en AA.VV. (1992).
- Cárdenas Reyes, M. C. (1991): Velasco Ibarra. Ideología, poder y democracia, Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Chang, F. y Romero, P., "Hacia una Política Fiscal Sostenible: Un Análisis a las Instituciones Presupuestarias en el Ecuador 1830 – 2002", Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, ESPOL, 2003.
- Constitución Política de la Republica del Ecuador.
- Cukierman, A. and A. Meltzer, "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution," *Economic Inquiry* (1986).

- Devarajan, S., V. Swaroop, and H. Zou, "The Composition of Public Expenditures and Economic Growth," *Journal of Monetary Economics* (1996) 37, 313-44.
- Drazen, A. "The Political Business Cycle After 25 Years," *NBER Macroeconomic Annual* (2000), Cambridge, MA: MIT Press.
- Durán Díaz, E. (1990): "Elecciones y Democracia", en TSE: El proceso electoral ecuatoriano. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Gonzales, M., "On Elections, Democracy and Macroeconomic Policy Cycles: Evidence from Mexico," Department of Economics, Princeton University (2000).
- Gujarati, Damodar N., *Econometria Básica*. 2da. Edición, McGraw Hill.
- Hibbs, D., "Political Parties and Macroeconomic Policy," *American Political Science Review*, (1977) 71:467-87.
- Hurtado, O. (1990): *Política democrática. Los últimos veinticinco años*. Quito: CEN. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Economía Ecuatoriana en Cifras: 1970 – 2002. (Versión electrónica).
- Khemani, S., "Effect of Electoral Accountability on Economic Policy in India," *Annual Bank Conference on Development Economics* (2000). World Bank.
- Klein, M., "Timing is All: Elections and the Duration of United States Business Cycles," *Journal of Money, Credit and Banking*, (1996), vol. 28, no. 1, pp. 84-101.
- Krueger, A. and I. Turan, "The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980's,"

- Larraín, F. y Assael, Paola (1995). "Cincuenta años del ciclo económico político en Chile". *Cuadernos de Economía*, Año 32, N° 96 (agosto), Universidad Católica de Chile.
- Menéndez-Carrión, A. (1991): "Región y elecciones en el Ecuador 1952-1988. Elementos para el Debate". Documento de Trabajo n° 6. Quito: FLACSO.
- Nordhaus, W., "The Political Business Cycle" *Review of Economic Studies* (1975) 42:169-190.
- Nordhaus, W. (1989). "Alternative Approaches to the Political Business Cycle". *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Nóvalas, A., (1993) *Econometria*. McGraw Hill.
- Proyecto CORDES—Gobernabilidad (1999): *La ruta de la gobernabilidad: informe final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Remmer, K. "The Political Economy of Elections in Latin America," *American Political Science Review*, (1993) Vol. 87, No. 2: 393-407.
- Rogoff, K., "Equilibrium Political Budget Cycles," *American Economic Review* (1990) 80:21- 36.
- Schuknecht, L., "Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries," *PublicChoice*, 102 (2000) 115-130.
- Schultz, K., "The politics of the Political Business Cycle," *British Journal of Political Science* (1995) 25, 79-99.

ANEXOS

Anexo 1

PRESIDENTES DEL ECUADOR		
1970 - 2005		
José María Velasco Ibarra	22-VII-1970 al 16-II-1971	Presidente
Gral. Guillermo Rodríguez Lara	16-II-1972 al 11-I-1976	Dictadura
Almir. Alfredo Poveda Burbano	16-I-1976 al 9-VIII-1979	(Consejo Supremo de Gobierno)
Gral. Guillermo Duran Arcentales	16-I-1976 al 9-VIII-1979	
Gral. Luis Leoro Franco	16-I-1976 al 9-VIII-1979	
Ab. Jaime Roldós Aguilera	10-VIII-1979 al 24-V-1981	Presidente Constitucional
Dr. Osvaldo Hurtado L.	24-V-1981 al 10-VIII-1984	Vice-Presidente Constitucional
Ing. León Febres Cordero	10-VIII-1984 al 10-VIII-1988	Presidente Constitucional
Dr. Rodrigo Borja	10-VIII-1988 al 10-VIII-1992	Presidente Constitucional
Arq. Sixto Durán Ballén	10-VIII-1992 al 10-VIII-1996	Presidente Constitucional
Ab. Abdalá Bucarám O.	10-VIII-1996 al 11-II-1997	Presidente Constitucional
Dr. Fabian Alarcón Rivera	11-II-1997 al 10-VIII-1998	Presidente Interino
Dr. Jamil Mahuad	10-VIII-1998 a 21-I-2000	Presidente Constitucional
Dr. Gustavo Noboa Bejarano	21-I-2000 al 15-I-2003	Vice-Presidente Constitucional
Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa	15-I-2003 al 22-IV-2005	Presidente Constitucional
Dr. Alfredo Palacio González	22-IV-2005 al 15-I-2007	Vice-Presidente Constitucional

Anexo 2

FECHAS DE ELECCIONES EN ECUADOR					
1970 - 2004					
Elecciones Presidenciales	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Asambleas Constituyentes	Plebiscitos	Golpes de Estado
	07/06/1970				
					15/02/1972
				15/01/1978	
16/07/1978**					
29/04/1979	29/04/1979^				
29/01/1984**	29/01/1984^				
06/05/1984					
				01/06/1986	
	04/06/1986^^				
31/01/1988**	31/01/1988^				
08/05/1988					
	17/06/1990^^				
--/--/1992					
				26/11/1995	
19/05/1996**	19/05/1996^				
10/08/1996			30/11/1997		6/02/1997
20/05/1998**	20/05/1998^^				
24/07/1998					21/01/2000
17/09/2002**	17/09/2002^^				
20/10/2002					
					22/04/2005

Fuente y Elaboración: Los Autores

Simbología:

** Primera vuelta

^ Diputados nacionales y provinciales

^^ Diputados provinciales.

Anexo 3

Evidencia Empírica Internacional			
Investigador(es)	Variables Testadas	País	Hallazgo
Tufte, 1978	transferencias	EE.UU.	Positivo
McCallum, 1978	desempleo	EE.UU.	Negativo
Beck, 1987	crecimiento económico	EE.UU.	Positivo
Alesina, 1988	transferencias	EE.UU.	Positivo (Débil)
Lewis-Beck, 1988	producción, desempleo	OECD	Negativo
Keech and Pak, 1989	jubilación	EE.UU.	Positivo (Débil)
Grier, 1989	crecimiento económico	EE.UU.	Positivo
Alesina,Roubini, 1990	producción, desempleo	EE.UU. y OECD	Negativo para modelos
Alesina,Cohen,Roubini, 1992 Alesina,Roubini,Cohen, 1997	inflación, crecimiento M1	EE.UU.	Oportunistas o efectos partidistas y dist. dinero
Sheffrin,1989	políticas monetarias	EE.UU.	Positivo (Débil)
Haynes and Stone, 1989	producción, desempleo, inflación	EE.UU.	Positivo
Klein, 1996	producción	EE.UU.	Positivo
Paldam 1997	producción, desempleo	OECD	Negativo
Faust and Irons, 1999	políticas monetarias, producción, desempleo	EE.UU.	Ambiguo
Gartner	inflación	G-7	Positivo (Débil)
Carlsen and Pedersen, 1999	producción	OECD	Positivo para teoría partidista
Carlsen, 1999	inflación	EE.UU.	Racional

Evidencia Empírica Internacional			
Investigador(es)	VARIABLES TESTADAS	País	HALLAZGO
Ben-Porath, 1975	impuestos	Israel	Positivo
Brender, 1999	política fiscal	Israel	Positivo
Krueger and Turan, 1993	agregados fiscales	Turquía	Positivo
González, 1999	gasto gobierno total	México	Positivo
Ames, 1987	gasto gobierno total	América Latina(17)	Positivo
Edwards, 1993	Inflación	Chile	Positivo
Remmer, 1993	Inflación, devaluación	América Latina(8)	Ambiguo
Shuknecht, 1996,1999,2000	producción, déficit fiscal	LDCs (35)	Positivo
Moyo, 1999	ahorro público	países en vías de desarrollo	Positivo

ANEXO 4																	
ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN ECUADOR																	
1979 – 2002																	
	CFP	DP/UDC	PSC	PRE	ID	MPD	PCE	PLRE	PUR	PK	PSP	PRIAN	FRA	FADI	PSE	OTROS	TOTAL ESCAÑOS
1979	42,03%	**	4,35%	*	21,74%	1%	14%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	9%	69
1984	9,86%	7,04%	12,69%	4,23%	33,80%	4%	3%	6%	0%	0%	0%	0%	8%	3%	1%	7%	71
1986	9,86%	7,04%	19,72%	5,63%	23,94%	6%	1%	4%	0%	0%	0%	0%	6%	4%	8%	4%	71
1988	6,94%	11,11%	11,11%	11,11%	43,06%	3%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	6%	0%	71
1990	5,56%	11,11%	22,22%	15,28%	19,44%	1%	4%	4%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	11%	0%	72
1992	1%	6,49%	27,27%	16,68%	9,09%	5%	8%	3%	16%	0%	0%	0%	1%	0%	4%	3%	77
1994	1%	5%	34%	14%	10%	10%	8%	1%	4%	0%	0%	0%	3%	0%	3%	6%	77
1996	1%	13,41%	32,93%	23,17%	4,88%	2%	1%	0%	0%	10%	0%	0%	1%	0%	0%	10%	82
1998	0%	26,45%	21,49%	19,83%	12,40%	2%	1%	0%	0%	4%	0%	0%	2%	0%	0%	11%	121
2002	1%	4%	26%	15%	15%	3%	0%	0%	0%	11%	6%	10%	0%	0%	3%	6%	100
	CFP	DP/UDC	PSC	PRE	ID	MPD	PCE	PLRE	PUR	PK	PSP	PRIAN	FRA	FADI	PSE	OTROS	TOTAL ESCAÑOS
1979	29	0	3	0	15	1	10	4	0	0	0	0	0	1	0	6	69
1984	7	5	9	3	24	3	2	4	0	0	0	0	6	2	1	5	71
1986	7	5	14	4	17	4	1	3	0	0	0	0	4	3	6	3	71
1988	5	8	8	8	30	2	1	1	0	0	0	0	2	2	4	0	71
1990	4	8	16	11	14	1	3	3	0	0	0	0	2	2	8	0	72
1992	1	5	21	13	7	4	6	2	12	0	0	0	1	0	3	2	77
1994	1	4	26	11	8	8	6	1	3	0	0	0	2	0	2	5	77
1996	1	11	27	19	4	2	1	0	0	8	0	0	1	0	0	8	82
1998	0	32	26	24	15	2	1	0	0	5	0	0	3	0	0	13	121
2002	1	4	26	15	15	3	0	0	0	11	6	10	0	0	3	6	100

Fuente y Elaboración: Los Autores

Anexo 5

Modelo de Ciclo Político con Expectativas Racionales

$$(1) \pi_t^e = \pi_t$$

$$(2) U_t = U - \delta(\pi_t - \pi_t^e)$$

$$(3a) \pi_t^{e,SD} = \pi_t^{SD} = \varphi^{SD} \delta(1-\eta)$$

$$(3b) \pi_t^{e,C} = \pi_t^C = \varphi^C \delta(1-\eta)$$

$$(4) \pi_t^e = \rho(\pi_e^{SD}) + (1-\rho)(\pi_e^C)$$

$$(5) \pi_t^e = \rho \left\{ \varphi^{SD} \delta(1-\eta) \right\} + (1-\rho) \left\{ \varphi^C \delta(1-\eta) \right\}$$

$$(6) \pi_t^e = \rho \pi_e^{SD} + (1-\rho) \pi_e^C$$

$$(7) \pi_e^{SD} > \pi_t^e > \pi_e^C$$

1. Se parte del supuesto que los agentes anticipan la política económica que prefiere el gobierno.
2. Es decir se parte con el supuesto de información perfecta, que es la expectativa racional del agente.
3. Los votantes saben exactamente cual es la política óptima de un gobierno de izquierda y de uno de derecha.
4. Al existir incertidumbre electoral, los votantes otorgan una probabilidad de que uno de los dos salga victorioso.
5. Una victoria del partido de izquierda debería provocar una expansión en la economía y una victoria de un partido de derecha una recesión.
6. En el cuanto al desempleo en el momento previo a las elecciones no pueden modificar la evolución de esta variable sea cual sea su tendencia ideológica.

Anexo 6

Modelo del Ciclo Político de Nordhaus

$$U_t = U - \delta(\pi_t - \pi_t^e)$$

$$(U_t - U) = -\delta(\pi_t - \pi_{t-1})$$

$$\delta > 0$$

$$l_t = \varphi(U_t - U) + \frac{1}{2} \pi_t^2$$

$$L_t = l_t + \eta l_{t-1}$$

$$1 > \eta > 0$$

$$\varphi > 0$$

$$L_t = \left[\varphi(U_t - U) + \frac{1}{2} \pi_t^2 \right] + \eta \left[\varphi(U_{t-1} - U) + \frac{1}{2} \pi_{t-1}^2 \right]$$

$$L_t = \left[-\varphi\delta(\pi_t - \pi_{t-1}) + \frac{1}{2} \pi_t^2 \right] + \eta \left[-\varphi\delta(\pi_{t-1} - \pi_{t-2}) + \frac{1}{2} \pi_{t-1}^2 \right]$$

$$L_t = \frac{1}{2} \pi_t^2 + \varphi\delta\pi_t + \varphi\delta\pi_{t-1} + \eta \frac{1}{2} \pi_{t-1}^2 - \eta\varphi\delta\pi_{t-1} + \eta\varphi\delta\pi_{t-2}$$

$$L_t = \frac{1}{2} \pi_e^2 - \varphi\delta\pi_e + \varphi\delta\pi_n + \eta \frac{1}{2} \pi_n^2 - \eta\varphi\delta\pi_n + \eta\varphi\delta\pi_e$$

$$L_t = \frac{1}{2} \pi_e^2 + \varphi\delta(\eta-1)\pi_e + \eta \frac{1}{2} \pi_n^2 + \varphi\delta(1-\eta)\pi_n$$

$$\frac{dL_t}{d\pi_e} = \pi_e + \varphi\delta(\eta-1) = 0$$

$$\pi_e^* = -\varphi\delta(\eta-1) = \varphi\delta(1-\eta) > 0$$

$$\pi_e^* = \varphi\delta(1-\eta) > 0$$

$$\frac{dL_t}{d\pi_n} = \eta\pi_n + \varphi\delta(1-\eta) = 0$$

$$\pi_n^* = -\frac{\varphi\delta(1-\eta)}{\eta} < 0$$

$$\delta, \varphi > 0$$

$$1 > \eta > 0$$

$$(U_e - U) = -\delta(\pi_e + \pi_n) < 0$$

$$(U_n - U) = -\delta(\pi_n - \pi_e) > 0$$

- En el modelo existe un trade-off entre desempleo e inflación.
- La economía tiene dos períodos y funciona estable en el corto plazo.
- El votante descuenta los desequilibrios del pasado y la función de pérdida del votante incorpora los desequilibrios de corto plazo.
- El gobierno busca distinguir entre el momento electoral y el no electoral.
- Se encuentra la política óptima minimizando la función de pérdida del votante.
- Las consecuencias cíclicas de esas políticas óptimas son una expansión en el momento electoral, y una recesión en el momento no electoral.

