CICLO POLÍTICO Y SU EFECTO SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO: EVIDENCIA EMPÍRICA PARA ECUADOR, PERÍODO 1970-2004

Ana María Carchi Paucar[1], Carlos Iván Rivera Naranjo[2], Juan Carlos Campuzano Sotomayor[3]

[1] Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialidad Finanzas 2005

[2] Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialidad Política y Teoría Económica 2005

[3] Director de Tesis. Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialidad Gestión Pública, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Postgrado Chile, Universidad de Chile, Profesor de ESPOL

Resumen

Esta tesis presenta evidencia de ciclos políticos en la composición de gasto público en Ecuador. Los problemas centrales en ambas teorías, tanto en la "oportunista" (Nordhaus (1975), y la "partidista" (Hibbs (1977)) junto con la teoría de ciclo político partidista racional (Alesina (1987)), son los ciclos electorales con inflación y desempleo. En contraste, los modelos oportunistas racionales de ciclos políticos (Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff y Sibert (1988), y Rogoff (1990)) muestran específicamente explicaciones para las distorsiones electoralmente cronometradas de política fiscal. En particular, las últimas teorías predicen distorsiones en la composición de gasto público, y no en su nivel. Mientras esta literatura teórica, junto con la teoría del ciclo político en general, ha motivado numerosas pruebas empíricas, tales pruebas han confiado en agregados macroeconómicos como el total del gasto público, déficit fiscal, crecimiento de dinero e inflación.

La tesis está organizada en la siguiente forma: antecedentes políticos y económicos del periodo comprendido entre 1970-2004, revisión de las teorías del ciclo, resultados, finalmente las recomendaciones y conclusiones del estudio

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.

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. Por lo tanto este trabajo analiza 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 periodos 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 periodos 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 periodo de la pre-elección.

Aproximación Teórica

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 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.

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***.

En el estudio realizado por Block, (2003) en "Elections and The Composition of Public Spending", propone el análisis de la composición del gasto publico 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 publico 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".

Evidencia Empírica y Modelo Econométrico

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

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

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 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 variable "X" es una matriz 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.

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 ha 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 composición[1].

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 uno[2].

Resultados

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.

En la Tabla No.1, se presentan los resultados para la especificación econométrica óptima[3] 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%[4].** Es decir, que en el año previo a la elección presidencial el nivel de gasto capital[5] disminuye en promedio casi tres puntos porcentuales a favor del porcentaje de gasto corriente.

[1] Como de alguna manera se observa en la discusión actual sobre el uso del FEIREP para determinadas situaciones, fundamentalmente gasto corriente.
[2] Para hacer más eficiente la estimación se utilizó la matriz HAC de Newey- West.
[3] Más adelante se menciona especificaciones alternativas o variantes que se utilizaron.
[4] En realidad 2.8 puntos porcentuales.
[5] 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. 1

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

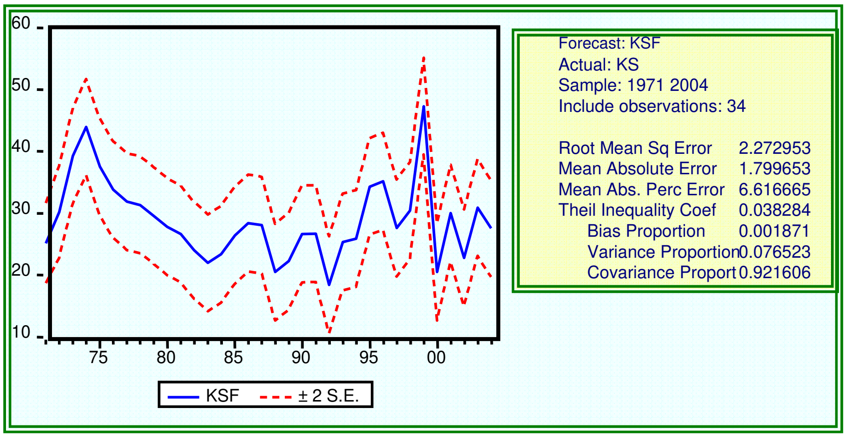
Como se observa en la Tabla No. 1, se encontró que **un incremento de 1% en el precio del petróleo tiende a disminuir 1,7 puntos porcentuales el gasto de capital**. Es decir, en época de bonanza petrolera lo más común es que se infle el porcentaje destinado a gasto corriente.

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**[6].

[6] Ambas elasticidades son estadísticamente iguales (en valores absolutos).

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 ELE[7] no resultaron significativas.

Gráfico 1



Elaboración: La Fuente

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. 1, una destacada eficiencia predictiva[8]. Esto se ratifica con el valor pronosticado de gasto de capital como porcentaje para 2005 que es de aproximadamente 27% mientras que lo presupuestado por el Presidente Palacio y el Ministro Correa bordea el 26%.

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

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

[7] Por ejemplo, que sea igual a 1 el mismo año de la elección.
[8] Esto se menciona en base a la "Covariance Proportion" bastante elevada. Para más información ver Pindyck y Rubinfeld (2000) "Econometría"

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*[9] [10].

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 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

---

[9] 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.

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

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 <u>aunque haya cambios de gobiernos</u>. 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.[11]

En este sentido, una primera recomendación apuntaría a la generación de políticas y programas que mejoren la cultura 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 <u>no existe todo aquello que lleve el adjetivo "gratuito"</u>, 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 intertemporal" 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

[11] 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 aun gobierno demócrata cristiano y finalmente a un gobierno socialista, los lineamientos de política no han cambiado tan radicalmente como en nuestro país.

a los candidatos más idóneos sino a las políticas más convenientes en casos tales como las "consultas populares".

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 gobierno[12] que no estén debidamente presupuestados o, más directamente, que mencionen únicamente los beneficios de dicho plan sin explicitar ***¿cuánto va a costar?***

En resumen, mayor educación económica 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.

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

Referencias

1.- Alesina, A., “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game,” *Quarterly Journal of Economic*s, (1987) 102:651-78.

2.- Banco Central de Ecuador (2000). “Series Monetarias”. Gerencia de Estudios, *Serie de Documentos Económicos,* Nº 1, julio

3.- Block, S., “Elections and the Composition of Public Spending in Developing Countries”, Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University (2003).

4.- 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).