



**BANCO DE GUATEMALA**

Documentos de Trabajo

**CENTRAL BANK OF GUATEMALA**

Working Papers

No. 56

**PACTO FISCAL Y MACROECONOMÍA DEL CICLO  
ELECTORAL DE GUATEMALA\***

Año 2001

Autor:

José Roberto López-Calix

\*Trabajo ganador del 1er. lugar, reconocimiento otorgado por el Jurado Calificador del Certamen Permanente de Investigación sobre Temas de Interés para la Banca Central Dr. Manuel Noriega Morales, Edición XII





## **BANCO DE GUATEMALA**

La serie de Documentos de Trabajo del Banco de Guatemala es una publicación que divulga los trabajos de investigación económica realizados por el personal del Banco Central o por personas ajenas a la institución, bajo encargo de la misma. El propósito de esta serie de documentos es aportar investigación técnica sobre temas relevantes, tratando de presentar nuevos puntos de vista que sirvan de análisis y discusión. Los Documentos de Trabajo contienen conclusiones de carácter preliminar, las cuales están sujetas a modificación, de conformidad con el intercambio de ideas y de la retroalimentación que reciban los autores.

La publicación de Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de los miembros de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala. Por lo tanto, la metodología, el análisis y las conclusiones que dichos documentos contengan son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión del Banco de Guatemala o de las autoridades de la institución.

\*\*\*\*\*©\*\*\*\*\*

The Central Bank of Guatemala Working Papers Series is a publication that contains economic research documents produced by the Central Bank staff or by external researchers, upon the Bank's request. The publication's purpose is to provide technical economic research about relevant topics, trying to present new points of view that can be used for analysis and discussion. Such working papers contain preliminary conclusions, which are subject to being modified according to the exchange of ideas, and to feedback provided to the authors.

The Central Bank of Guatemala Working Papers Series is not subject to previous approval by the Central Bank Board. Therefore, their methodologies, analysis and conclusions are of exclusive responsibility of their authors, and do not necessarily represent the opinion of either the Central Bank or its authorities.

# PACTO FISCAL Y MACROECONOMÍA DEL CICLO ELECTORAL DE GUATEMALA\*

*José Roberto López-Cálix\*\**

## Introducción

¿Cuándo fue la última vez que el valor del quetzal se depreció en forma galopante, al igual que lo hizo durante las crisis cambiarias de 1982 y 1990? : Fue en 1999. ¿Cuándo fue la primera vez que la inversión pública superó los cinco puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) en Guatemala, doblando así su nivel de 1996, año de la firma de la paz? : Fue en 1999. ¿Cuándo fue la última vez que el déficit del Gobierno Central alcanzó un 3.4% del PIB, en contraste con su valor de cero de 1996?: En 1999. ¿Cuál es el denominador común de estos episodios?: Las elecciones.

Frente a tales fenómenos, no es sorpresa que se firme un Pacto Fiscal en Guatemala, como tampoco en el resto de América Latina. La Ley de Convertibilidad Fiscal de Argentina, de 1999, estableció un cronograma para equilibrar el déficit en cuatro años y crear un Fondo de Estabilización. La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, en 2000, estableció metas trianuales de recaudación, gasto público, déficit fiscal y deuda pública. Ambos precedentes reflejan la manera en que gobiernos de la región construyen confianza alrededor de sus programas de ajuste fiscal. En dirección similar, firmado el 25 de mayo de 2000, el Pacto Fiscal de Guatemala es la respuesta de la sociedad civil no solo a los graves desbalances macroeconómicos del último año de la

pasada Administración –una de las razones principales de la derrota del candidato oficialista en las elecciones– sino a la inestabilidad y limitada credibilidad que ha caracterizado al mal manejo macroeconómico electoral de las últimas cuatro décadas.<sup>1</sup>

¿Hecho aislado o fenómeno común? Con demasiada frecuencia, las elecciones en la región latinoamericana son acompañadas por catástrofes económicas y financieras. En Guatemala, la llegada de los gobiernos civiles en el decenio de los años ochenta, consolidados por la firma de la paz en los noventa, parecería haber contribuido a la vieja creencia regional de que las elecciones se ganan con ciclos electorales generados por impulsos macroeconómicos de corto plazo. Partidos políticos con muy corta longevidad política y asumiendo que políticas proactivas pueden jugar invariablemente un papel clave en la campaña electoral habrían tratado, sin éxito, de garantizar su reelección. Las políticas macroeconómicas habrían sido utilizadas para forzar un mayor crecimiento del producto y crear la imagen de un menor desempleo de la población. El supuesto implícito sería de que un “calentamiento” económico

\* El autor desea agradecer a Chloe Sapere por haber motivado el diseño original del trabajo, compilado la base de datos y sugerido comentarios de gran utilidad en su elaboración. Las conclusiones del trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

\*\* Economista salvadoreño, labora en el Banco Mundial.

<sup>1</sup> En 1999, luego de un período de condiciones internacionales adversas y de reconstrucción posterior a la catástrofe del huracán Mitch, las autoridades intentaron nadar “contracorriente” generando fuertes desajustes monetarios y fiscales que a mediados de año, en medio de la campaña electoral, afectaron la confianza de los agentes económicos en la moneda, colocando a la economía al borde de una grave crisis cambiaria y financiera. En noviembre, pese a que Guatemala logró un crecimiento del PIB cercano al 3.6% –que se compara favorablemente con un promedio latinoamericana cercano a cero– el partido oficialista perdió las elecciones.

artificial es condición necesaria para lograr la victoria en una contienda electoral.

Escaso trabajo analítico se ha hecho para examinar detalladamente si la realidad de Guatemala contradice esta premisa, pero el hecho de que ningún partido político haya sido reelegido en estas cuatro décadas, con excepción de los partidos militares de los años sesenta y setenta, sugeriría o de que esta ha sido errada, o ha sido poco o mal aplicada, o de que el precio de aplicarla –como podría ser el caso de la última elección– ha generado externalidades negativas, como el de una baja credibilidad en las políticas del Gobierno también alimentada por expectativas cambiarias negativas, autosostenidas, que predominaron sobre los beneficios del dinamismo económico alcanzado.

De cualquier manera, en Guatemala, al igual que en otras economías latinoamericanas, la percepción popular apunta a que las consecuencias de los eventos electorales son nefastas para los gobiernos entrantes y la población en general. Es comúnmente asumido que las reformas tributarias son pospuestas en los años electorales. Además, el gasto y la oferta monetaria están sujetos a impulsos oportunistas –en algunos casos inclusive desde varios años previos a las elecciones– y que los nuevos gobiernos no deben sino aplicar la medicina prevista: adoptando medidas antipopulares y desacelerando la economía, con los consiguientes impactos negativos directos sobre el desempleo y el aumento de los niveles de pobreza de la población. No todos los agentes económicos son perdedores: en este país ha sido tradicionalmente una buena estrategia de inversión financiera comprar bonos del Gobierno o dólares en el año electoral, a sabiendas de que el deterioro de las cuentas fiscales y eventualmente, monetarias, no puede sino conducir al alza de las tasas de interés domésticas y del tipo de cambio, a medida que se aproximan las elecciones.

La presente investigación examina empíricamente la presencia y características de los ciclos electorales en las dos variables-meta: el crecimiento del PIB y la tasa de inflación. Determina el origen de su eventual ciclo en la manipulación de las políticas fiscales y/o monetarias. Explora sus causas en ciertos rasgos estructurales –sociales, políticos y económicos– del país y propone reducir su magnitud basándose en una medida central propuesta por el Pacto Fiscal: un presupuesto balanceado en el año electoral.

El trabajo está dividido en seis secciones. La primera, describe los hechos característicos del ciclo macroeconómico de Guatemala. La segunda expone el modelo teórico más popular de la macroeconomía del ciclo electoral. La tercera sección examina empíricamente la presencia de ciclos electorales en las políticas fiscal y monetaria y sus eventuales determinantes. La cuarta, explora las causas estructurales de los ciclos. En la quinta sección se estudia el pro y el contra de un presupuesto balanceado como herramienta anticíclica. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo en la sexta sección.

## **1. Tendencias macroeconómicas del ciclo electoral de Guatemala**

Los ciclos electorales no son sino un subconjunto de los ciclos macroeconómicos de Guatemala. El examen de los datos sobre el crecimiento, el déficit fiscal y la oferta monetaria, entre 1960-2000, permite inferir la interrelación entre crecimiento económico y la predominancia de políticas macroeconómicas procíclicas o contracíclicas aplicadas (Gráfica 1).

En términos generales, la evolución del PIB refleja el dinamismo de la experiencia integracionista de los años sesenta; la crisis de 1975, asociada al alza de los precios del petróleo; la profunda recesión de 1981-84, cuyas raíces rebasan los factores económicos y el crecimiento moderado y estable de los años noventa. Entre los países de América Latina, Guatemala exhibió la menor volatilidad promedio del PIB: durante los años noventa fue cuatro veces menor que la del promedio regional (Banco Mundial, 2000).

Dado que la eventual aplicación de reglas, como las sugeridas por el Pacto Fiscal, limitan el papel contracíclico estabilizador de las políticas, interesa explorar su conducta procíclica o anticíclica, inicialmente a partir de una variación anual de signo similar o contrario a la del crecimiento del PIB. Entre 1960-2000:

- La conducta anticíclica fue más característica de la política monetaria (19 de 39 episodios anuales) que de la fiscal (14 episodios anuales) a lo largo del período. Por lo tanto, la política fiscal fue procíclica en general y más particularmente entre 1960 y 1976, época de los gobiernos militares; salvo en un par de excepciones (1964 y 1967-68).

- Los Gobiernos mantuvieron políticas monetarias anticíclicas por períodos más largos que lo que hicieron con las fiscales. Los períodos de política monetaria anticíclica mayores de un año (1968-71, 1980-83, 1985-87 y 1989-90) fueron mayores y más numerosos que los similares de política fiscal (1967-68, 1979-81 y 1986-87).
- Entre todas las elecciones realizadas desde 1970, solamente en las de 1974 no se aplicaron políticas anticíclicas, ya fuese en el año electoral o postelectoral. Sin embargo, solo en dos de las diez elecciones de todo el período (1977 y 1981) las políticas monetaria y fiscal adoptaron una conducta anticíclica común, dirigida a

Los resultados son de gran utilidad. Sobresalen las diferencias significativas entre los valores para los años electorales y postelectorales, y los no electorales. En promedio:

- I El PIB crece muy levemente sobre su valor medio en los años electorales y decrece significativamente en el año postelectoral. El alza es más marcada si se toma en cuenta al año preelectoral (año 3).
- II La tasa de inflación es claramente más elevada en el año electoral y cae rápidamente en el año postelectoral. Se observa que durante los años electorales dobla su valor medio por más de nueve puntos porcentuales respecto al promedio de los tres primeros años de gobierno.

Tabla 1  
Valores Promedio de Crecimiento del PIB, Tasa de Inflación,  
Déficit Fiscal y Oferta Monetaria (1960-2000)

Crecimiento	Producto %	Inflación %	Déficit fiscal (% del PIB)	Oferta monetaria %
Promedio 1960-00	3.99	9.02	1.72	15.88
Promedio 1971-00	3.54	12.09	2.07	18.07
Año 1 y 2	2.85	9.90	1.40	18.04
Año 3 y 4	4.17	14.39	2.83	18.19
Año 1	2.51	10.42	1.46	22.44
Año 2	3.20	9.39	1.34	13.64
Año 3	4.57	9.34	3.10	16.70
Año 4	3.77	19.45	2.56	19.69

Fuente: Banco de Guatemala. Los cálculos para los años de subperíodos específicos se refieren a 1971-2000

absorber un choque externo: el alza de los precios del petróleo.

- En los años electorales de los ochenta e inicios de los noventa, el instrumento anticíclico principal fue la política monetaria; mientras que en los del segundo lustro de los noventa, fue la política fiscal.

La presencia del ciclo electoral de Guatemala también puede tipificarse a partir de otro enfoque. En la Tabla 1 se encuentran los valores promedio de las variables crecimiento, inflación, déficit fiscal y oferta monetaria para 1971-2000, y su desglose por subperíodos anuales. Ahí, el año 4 corresponde al electoral:<sup>2</sup>

- III El déficit fiscal se eleva desde el año preelectoral. Alcanza un valor promedio por encima del 3% del PIB. Esto contribuye, en parte, al temprano despegue del crecimiento económico en el año preelectoral.
- IV La oferta monetaria crece en conformidad con la evolución de la tasa de inflación y contracíclicamente en el año postelectoral.

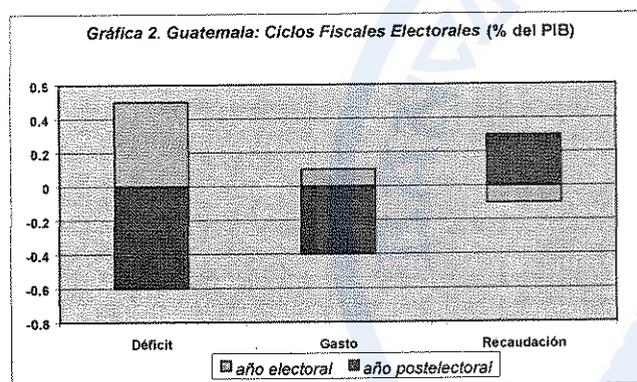
Lo anterior respaldaría una característica bastante previsible: las autoridades guatemaltecas muestran cierta preferencia por manejar las variables fiscales si se trata de incidir en el ritmo de la economía, mientras que el Banco de Guatemala lo hace por controlar las variables monetarias si se trata de incidir en la tasa inflacionaria.

2 En casos donde las elecciones tuvieron lugar en los primeros meses del año, se define como año electoral al año precedente. Este es el caso de las elecciones ocurridas entre 1960 y 1982. A partir de 1985, las elecciones tienen lugar en noviembre del año precedente a la toma de posesión en enero.

Una tercera forma de tipificar el ciclo consiste en examinar la tendencia del presupuesto electoral. El procedimiento de estimación es sencillo: Se calcula la desviación absoluta de un indicador fiscal observado frente

a su propia tendencia lineal, estimada por una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Los indicadores seleccionados son el déficit fiscal, el gasto total y la carga tributaria. El período de estimación es 1971-2000.<sup>3</sup>

La Gráfica 1 es elocuente. En promedio, el déficit fiscal representó alrededor de 0.5% del producto por encima de su valor de tendencia en los años electorales. En cambio, en los años postelectorales, la disminución del déficit fue inclusive mayor, 0.6% del producto. En conjunto, esto implica una corrección fiscal postelectoral de 1.1% del PIB, ubicada en el rango de las más elevadas de América Latina entre países como México, Ecuador, Honduras, Venezuela, Bolivia y Jamaica (Kraemer, 1997).



Cabe notar que los cambios del gasto y recaudación solo explican parcialmente el comportamiento del desbalance fiscal en el año electoral. Así, mientras en promedio el gasto aumentó un 0.1% del PIB y la recaudación disminuyó en un monto similar, el exceso de desbalance fiscal mayor al doble fue financiado con endeudamiento público. En el año postelectoral, por el contrario, los cambios en el gasto y la recaudación combinados, -0.4% y 0.3% del

PIB, explican en forma casi simétrica la caída del déficit fiscal.<sup>4</sup>

## 2. El modelo teórico del ciclo electoral

La corriente predominante de modelos del *political business cycle* está basada en la conducta oportunista de los gobiernos en funciones. Según tal teoría, “oportunismo” se define como la actitud de los funcionarios públicos por seleccionar políticas que agradan a los votantes en el período previo a las elecciones. Así, mientras los votantes se preocupan por las políticas aplicadas y sus resultados inmediatos, los gobiernos de turno se preocupan por asegurar su reelección.

El modelo macroeconómico más popular del ciclo electoral fue desarrollado por Nordhaus (1975) y Lindbeck (1976). Según el modelo:

- (I) Gobiernos oportunistas manipulan las políticas que inciden en la demanda agregada bajo una curva de Phillips modificada (alterando la relación entre inflación y crecimiento en el corto plazo) en coincidencia con las elecciones.
- (II) Previo a la elección, el gobierno aplica políticas que estimulan artificialmente la economía y minimizan la inflación resultante. En consecuencia, dejan para el próximo gobernante la decisión de adoptar políticas que conduzcan a una desaceleración, en algunos casos recesión, postelectoral.
- (III) Los votantes sufren de una “ilusión” económica porque no entienden cómo la economía trabaja. Ignoran la existencia de esta conducta predeterminada por las autoridades y pueden incluso recompensar –con su voto favorable– tal conducta.
- (IV) Los votantes tienen “miopía retrospectiva”. Es decir que para la próxima elección ya no visualizan la inflación ni desaceleración sufrida, ni la volatilidad de políticas, asociada. Así, contribuyen a preservar el ciclo. Modelos más recientes han modificado la supuesta ilusión económica y retrospectivamente

<sup>3</sup> En general, los resultados relativos al subperíodo 1971-2000 aparecieron más significativos y predominan en el texto. Esto no es fortuito. Se explicaría por el carácter autoritario de los regímenes militares que controlaron las elecciones en los años sesenta, los que se despreocuparon de practicar políticas contracíclicas para legitimarse. Sin embargo, severos choques externos, el agotamiento de la disponibilidad de financiamiento externo que pospuso los ajustes fiscales necesarios y el desgaste político vinculado a la corrupción en el manejo del quehacer público hizo, al parecer, que en los años setenta los gobiernos militares se interesasen por legitimar su reelección no solo a través de elecciones controladas, sino de un manejo macroeconómico en su favor (Bulmer Thomas, 1987).

<sup>4</sup> La diferencia contable entre las dos variables “por encima de la línea” y el déficit del año electoral se ajustaría por dos vías: los ingresos no tributarios y el financiamiento del déficit.

miopie de los votantes por una actitud de formación de las expectativas en forma racional, donde estos aprenden de sus errores y aprovechan toda la información disponible a su alcance.

El modelo Nordhaus-Lindbeck tiene los siguientes supuestos (Alesina, Roubini y Cohen, 1997):

**Supuesto 1.** La economía se caracteriza por una curva de Phillips modificada con expectativas adaptativas.

$$y_t = y^n + f(\pi_t - \pi_t^e); \quad g > 0 \quad (1.1)$$

donde

$y_t$  = tasa de crecimiento del PIB,  
 $y^n$  = (constante) tasa natural de crecimiento,  
 $\pi_t$  = tasa de inflación,  
 $\pi_t^e$  = tasa de inflación esperada, y  
 $f$  = parámetro positivo<sup>5</sup>

Para simplificar la notación, se asume que  $f = 1$ , de forma tal que la ecuación se simplifica a

$$y_t = y^n + p_t - p_t^e \quad (1.2)$$

El Anexo 1 explica la derivación de esta ecuación basada en un modelo de contratos salariales. Los salarios son ajustados a discreción de las autoridades e incorporan la inflación esperada.

**Supuesto 2.** Las expectativas inflacionarias son adaptativas:

$$p_{t,j}^e = p_{t-1} + j(p_{t-1}^e - p_{t-1}), \quad 0 < j < 1 \quad (1.3)$$

Las expectativas se adaptan a la inflación pasada. La inflación esperada actual es igual a la inflación pasada solo si las previsiones anteriores fueron correctas,  $p_{t-1}^e = p_{t-1}$ ; de otra forma, el parámetro  $j$  refleja el tamaño de los ajustes a los errores de previsión. Por ejemplo, un bajo  $j$  indica que las expectativas actuales son casi idénticas a las del período anterior.<sup>6</sup> Obsérvese que las expectativas no son racionales;

<sup>5</sup> La curva de Phillips tradicional se escribe en términos de desempleo:  $u_t = u^n - g(\pi_t - \pi_t^e)$ . La presentación aquí descrita es una versión simétrica modificada.

<sup>6</sup> Simple sustitución recursiva conduce a  $p_t^e = (1-j)[\pi_{t-1} + j\pi_{t-2} + j^2\pi_{t-3} + \dots]$ , lo cual combinado con (1.2) resulta en  $y_t = y^n + \pi_t - (1-j)\sum_{j=0}^{\infty} j[\pi_{t-1-j}]$ ; es decir, que dada la inflación pasada, las autoridades pueden alcanzar la tasa de crecimiento deseada con una selección apropiada de la inflación actual.

es decir, no toman en cuenta toda la información disponible en general y las expectativas de los agentes económicos sobre las futuras políticas macroeconómicas en particular.

**Supuesto 3.** Los políticos, sean de oposición o del partido oficial, prefieren actuar dentro del Gobierno en lugar de fuera del Gobierno. Por simplicidad, se asume la existencia de dos partidos en cada elección, el oficial y el de oposición.

**Supuesto 4.** Los votantes prefieren el crecimiento a la inflación y el desempleo. Con mayor probabilidad votarán a favor del partido oficial si este satisface las anteriores preferencias. Asimismo, tienen miopía retrospectiva; es decir que el desempeño de la economía en el año antes de la elección tiene mayor peso en sus decisiones que el desempeño de esta varios años atrás. En otras palabras, la probabilidad  $Q$  de reelegir al partido oficial en el período  $t$  es:

$$Q_t = Q(X_{t,p}, Z); \quad i=1 \dots n \quad (1.4)$$

Donde  $n$  es la extensión del período entre elecciones;  $X_{t,i} = (p_{t,p}, y_{t,p}, u_{t,p})$ , y  $Z$  es un vector de variables no económicas que influyen la elección y están no correlacionadas con el estado de la economía. El desconocimiento del peso atribuido por el votante a los vectores  $X$  o  $Z$  introduce la incertidumbre asociada a cada elección. Nótese que  $Z$  podría incidir más en los votantes que  $X$ .

**Supuesto 5.** Las autoridades controlan los instrumentos de política –monetaria y fiscal– que afectan la demanda agregada, pero no pueden modificar el período electoral. Si pudiesen determinar la fecha de las elecciones en forma arbitraria, lógicamente podrían convocarlas cuando las condiciones económicas les fuesen más favorables.

¿Cómo opera el modelo? En la Gráfica 2, la línea vertical representa la curva de Phillips de largo plazo (LRPC), donde  $p = p_t^e$ ; mientras que la curva (SRPC) representa la curva de Phillips de corto plazo, donde  $p_{t-1}^e = p_{t-1}$ . Por su parte, las curvas descendentes  $AD$  y  $AD'$  representan la demanda agregada antes y después del cambio de política fiscal y monetaria.

Véase el panel *a*. Si se parte del punto *A* donde las curvas de corto y mediano plazos coinciden, supóngase que las elecciones toman lugar en el período  $t+1$  y que manipulando las políticas monetaria y fiscal para aumentar

la demanda agregada, las autoridades logran desplazar la economía al punto B en la curva  $AD'$ . Ahí, el crecimiento se encuentra por encima de su tasa natural y la inflación es moderadamente mayor que la esperada,  $p_{t+1} > p_t = p_{t+1}^e$ . El Gobierno de turno maximiza así sus posibilidades de ganar las elecciones.

Véase el panel *b*. Asíumase que el partido oficial se reelige como resultado, en parte, de su manipulación de las políticas macroeconómicas (la opción de política es absolutamente similar para el nuevo gobierno en caso de que el partido oficial pierda las elecciones). En  $t+2$ , la expansión económica artificial y las expectativas inflacionarias se corrigen, pero en dos etapas. Inicialmente, las expectativas inflacionarias en  $t+2$  son superiores debido al error de previsión,  $p_{t+1} - p_{t+1}^e$  (ver ecuación 1.3), llevando la economía sobre la curva agregada  $AD'$  hacia el punto C. En este punto, el crecimiento se reencuentra con su tasa natural. De ahí precisamente que para intentar regresar la inflación a su nivel original de A, las nuevas autoridades optan por contraer la demanda y volver a  $AD$ . La corrección postelectoral genera así una desaceleración acompañada de deflación. Obsérvese que debido a la inflexibilidad de los mercados a la baja de precios, la economía puede no volver de inmediato a su tasa de inflación original en A, sino a una tasa en  $A'$  ligeramente superior.

En síntesis, el modelo tiene las siguientes implicaciones empíricas:

- Expansión del PIB (y reducción del desempleo), mediante políticas fiscales y/o monetarias expansivas, en el año electoral; y desaceleración mediante políticas contractivas en el año postelectoral.
- Aumento de la inflación en el año electoral y cierta deflación postelectoral.

Modelos posteriores no han modificado significativamente ambas conclusiones básicas. Una extensión importante es la de Persson y Tabellini (1990), quienes introducen el supuesto de expectativas inflacionarias racionales. Otra es la de Alesina (1987) quien introduce el supuesto de una preferencia electoral bipartidista, en países con larga tradición democrática, en adición al de expectativas inflacionarias racionales.

La implicación empírica del modelo de Persson y Tabellini ha sido la de precisar en mayor detalle –y a nivel

trimestral– la corta duración de los ciclos. La inexistencia de datos del PIB a nivel trimestral excluye, sin embargo, la posibilidad de aplicar este enfoque. En cuanto al modelo de Alesina, su principal aporte consiste en introducir el supuesto de dos tipos de votantes con opciones heterogéneas de inflación y crecimiento. Desafortunadamente, no es posible aplicar tal modelo a Guatemala, ya que este no es precisamente un país con larga tradición democrática bipartidista.

### 3. Evidencia Empírica

La investigación empírica de la macroeconomía de los ciclos electorales en países en desarrollo ha sido escasa. América Latina no es excepción, debido en parte a que los procesos de democratización son bastante jóvenes en diversos países de la región. La investigación previa se concentra en los ciclos *fiscales* electorales. Ames (1987) descubre mediante un innovador primer estudio de panel, que en 17 países latinoamericanos durante el período 1947-82, aumentó el gasto público en el año electoral y disminuyó en el año postelectoral. Whitehead (1990) demuestra la existencia de un ciclo electoral en el gasto gubernamental de México. Schuknecht (1994) realiza otro estudio de panel de 35 países en desarrollo para el período 1970-1992. Encuentra evidencia de ciclos en los balances fiscales. Por el contrario, Agénor y Montiel (1996) no encuentran evidencia empírica para justificar un ciclo fiscal en tres países de alta tradición democrática: Costa Rica, Colombia y Venezuela. En respuesta, en otro estudio de panel, Kraemer (1997) confirma la presencia de ciclos fiscales electorales para las 21 economías latinoamericanas en el período 1983-95.

Siguiendo tal corriente, pero no restringiéndose a los balances fiscales, esta sección examina las relaciones sugeridas y estudia en detalle los determinantes de los ciclos fiscales y monetarios electorales en la economía de Guatemala. Mediante un análisis de regresión múltiple utilizando MCO, se emplean datos anuales durante 1960-2000. En total, el período comprende diez elecciones. En los anexos 3 y 4 se describen las fuentes de datos y detalles de las variables utilizadas en las regresiones, así como el mes y el año de los cambios de gobierno por elecciones.

En primer lugar, se examina la presencia del ciclo electoral en las dos principales variables-meta macroeconómicas: el crecimiento del PIB y la tasa de inflación. Las regresiones estimadas son las siguientes:

$$y_t = a_0 + a_1 y_{t-1} + a_2 y_{t-2} + a_3 \text{ELEC}_t + a_4 \text{PELEC}_t + a_5 T_t + a_6 \text{COFFEE}_t + e_t \quad (1.5)$$

$$p_t = b_0 + b_1 p_{t-1} + b_2 p_{t-2} + b_3 \text{ELEC}_t + b_4 \text{PELEC}_t + b_5 \text{OIL}_t + e_t \quad (1.6)$$

donde ELEC y PELEC representan variables *dummies* para años electorales y postelectorales. Esto significa que el valor ELEC para los años electorales es igual a 1. De la misma forma, PELEC toma el valor 1 en los años postelectorales.<sup>7</sup> T y OIL son *dummies* adicionales con valor de 1 para el año del terremoto que golpeó a la ciudad de Guatemala (1976) y los años de alza extraordinaria de precios del petróleo (1974-75, 1980-81 y 2000). Por su parte COFFEE representa la serie de precios de café, base Nueva York. Los resultados de las pruebas demuestran la presencia parcial de ciclos macroeconómicos relevantes.

$$y_t = 1.1 + 0.9y_{t-1} - 0.3y_{t-2} - 1.3\text{ELEC}_t - 1.4\text{PELEC}_t + 5.8T_t \quad (1.7)$$

$$(1.0) (5.4) \quad (-1.5) \quad (-1.5) \quad (-1.7) \quad (3.1)$$

$$R^2 = 0.72, n=29$$

The numbers in parenthesis are t-ratios. Bold means coefficients significant at a level of at least 90%.

La regresión del crecimiento económico muestra un elevado componente autorregresivo de primer orden que reflejaría la tendencia inercial del PIB. Entre las variables del ciclo, solo la postelectoral (PELEC) tiene el signo negativo apropiado y es significativa. Este resultado confirmaría la desaceleración por casi un punto y medio del producto posterior a las elecciones. ELEC, por el contrario, no es significativa y tiene el signo opuesto a lo esperado. Su signo negativo podría indicar que la desaceleración se inicia más temprano de lo previsto en el año preelectoral. El coeficiente de la variable "terremoto" fue significativo y con el signo positivo esperado: la catástrofe significó un incremento de casi seis puntos porcentuales del PIB. Por su parte, el coeficiente de los precios del café fue eliminado por insignificante, lo que es coherente con la diversificación

exitosa de las exportaciones guatemaltecas. Por su lado, la estimación de la regresión de la tasa de inflación dio los siguientes resultados:<sup>8</sup>

$$p_t = 3.4 + 0.4p_{t-1} + 0.1p_{t-2} + 7.2\text{ELEC}_t - 3.0\text{PELEC}_t + 3.9\text{OIL}_t \quad (1.8)$$

$$(1.1) (2.7) \quad (0.8) \quad (1.8) \quad (-0.7) \quad (0.5)$$

$$R^2 = 0.18, n=39$$

The numbers in parenthesis are t-ratios. Bold means coefficients significant at a level of at least 90%.

Los resultados también confirman parcialmente la hipótesis del modelo teórico que implica un incremento de la tasa de inflación en el año electoral. La variable ELEC es estadísticamente significativa y con el signo apropiado. Así, un año electoral significó un incremento promedio de 7.2% de inflación, valor muy próximo al promedio estimado para el período 1971-2000 en la Tabla 1. Sin embargo, la variable PELEC tiene el signo negativo apropiado, pero no es estadísticamente significativa. Obsérvese que los choques petroleros no tuvieron impacto significativo, aunque sí tienen el signo correcto, en la inflación doméstica. Adicionalmente, el proceso inflacionario muestra una significativa tendencia autorregresiva de primer orden, que refleja su componente inercial.

En segundo lugar, se estudia la presencia de ciclos fiscales electorales. Las regresiones estimadas son la siguientes:

$$x_t = d_0 + d_1 x_{t-1} + d_2 x_{t-2} + d_3 \text{ELEC}_t + d_4 \text{PELEC}_t + d_5 T_t + d_6 \text{PIB}_t + e_t \quad (1.9)$$

donde la variable dependiente x representa la desviación absoluta de una variable perteneciente a un conjunto de indicadores fiscales calculados como porcentaje del PIB frente a su tendencia lineal (determinada mediante MCO aplicados a la serie de tiempo correspondiente al período estudiado). Así  $x = \{\text{déficit fiscal, gasto total, carga tributaria y gasto de capital}\}$ . El valor esperado de la desviación es igual a cero. Todas las regresiones utilizan el mismo conjunto de variables explicativas. La estructura de los retrasos se determina por criterios econométricos tradicionales (criterio de Schwartz).

<sup>7</sup> Kraemer (1997) propone un afinamiento econométrico: en lugar de asignar el valor "1" tradicional para las variables *dummy*, colocar 6/12 si se trata de elecciones realizadas en junio, es decir, un valor proporcional al mes del año en que las elecciones tienen lugar. En Guatemala, por tratarse de elecciones realizadas en noviembre o diciembre, la cifra 11/12 no representaría mayor cambio a los resultados.

<sup>8</sup> La regresión de la inflación se refiere al período 1960-2000.

Al igual que en el ejercicio anterior, la presencia de ciclos presupuestarios se reflejaría en coeficientes estadísticamente significativos para las variables *dummy* independientes, ELEC y PELEC. La Tabla 2 sintetiza las estimaciones de los determinantes de los indicadores fiscales del Gobierno Central, en el orden: déficit fiscal, gasto público total, carga tributaria y gasto de capital.

No todas las variables explicativas electorales tienen el signo esperado, ni son significativas. Pero todas confirman la presencia del ciclo presupuestario en la política fiscal, y más particularmente en el año postelectoral. La variable ELEC es particularmente no significativa y con signo contrario (negativo) al esperado para el déficit fiscal, gasto total y gasto de capital. Tampoco tiene el signo apropiado (positivo) en la variable carga tributaria, pese a que es de débil significación. Sin embargo, al considerar el alto grado de significación y valor positivo que la variable autorregresiva contiene, esto sugiere que los déficit fiscales del año electoral posiblemente estén fuertemente influenciados por los altos déficit promedio del año previo, lo que a su vez es consistente con la evolución del PIB, tal y como se vio en la Tabla 1. Esto indicaría que para el caso de Guatemala, el

ciclo electoral podría ser de mayor amplitud (3 años) que el ciclo bianual tradicional y da inicio en el año preelectoral.

Por otra parte, la significancia estadística y signo apropiado de tres de las cuatro variables postelectorales (excepto el gasto total) tiene una relevancia importantísima. Indica que el déficit fiscal representó un 1.1% del PIB, por debajo de su valor de tendencia en un año postelectoral. Tal valor es precisamente el mismo obtenido en la Gráfica 1 como corrección de los balances fiscales promedio entre el año electoral y postelectoral. Si se toma en cuenta que el déficit fiscal promedio de Guatemala en las últimas tres décadas ha sido de alrededor un 2% del PIB, su corrección postelectoral representa alrededor del 55% de dicho valor.

Los resultados de las regresiones de la carga tributaria y el gasto de capital también permiten examinar su contribución al ciclo postelectoral del déficit. En los años postelectorales aumentan las recaudaciones por un valor cercano al 0.5% del PIB, mientras que los gastos de capital decrecen en 0.7% del PIB. Así, en conjunto, el alza de la carga tributaria y el recorte de la inversión pública postelectoral suman un valor estimado similar al de la

Variable dependiente	Deficit (1)	Gasto total (2)	Carga tributaria (3)	Gasto de capital (4)
C	1.2 <b>(2.2)</b>	0.3 <b>(0.6)</b>	-0.7 <b>(-3.0)</b>	-0.2 <b>(-0.5)</b>
LAG1	0.7 <b>(2.6)</b>	1.0 <b>(5.0)</b>	1.0 <b>(5.3)</b>	0.9 <b>(4.95)</b>
LAG2	-0.5 <b>(-2.0)</b>	-0.4 <b>(-1.6)</b>	-0.5 <b>(-2.7)</b>	-0.02 <b>(-0.1)</b>
ELEC	-6 <b>(-0.8)</b>	-0.8 <b>(-1.3)</b>	0.5 <b>(1.5)</b>	-0.24 <b>(-0.62)</b>
PELEC	-1.09 <b>(-1.6)</b>	-0.7 <b>(-1.1)</b>	0.5 <b>(1.8)</b>	-0.7 <b>(-1.7)</b>
PIB	-0.3 <b>(-1.6)</b>	0.03 <b>(0.2)</b>	0.1 <b>(2.5)</b>	0.1 <b>(1.7)</b>
Terremoto	2.7 <b>(1.9)</b>	0.4 <b>(0.3)</b>	0.1 <b>(0.1)</b>	0.8 <b>(0.8)</b>
R <sup>2</sup> Ajustado	0.41	0.53	0.73	0.64
Observaciones	27	27	27	27

Fuente: Banco de Guatemala. Los números en paréntesis son "t" coeficientes. **Bold** significa que son estadísticamente significativos al 90% de probabilidades. Todas las variables de la primera línea se definen como porcentajes del PIB. LAG1 y LAG2 se refieren a la variable dependiente atrasada 1 y 2 periodos respectivamente. C es el término constante.

reducción del déficit. Este resultado también ilustra que el ajuste fiscal postelectoral ha descansado más en el recorte de la inversión pública que sobre el aumento de la recaudación. Finalmente, la variable “terremoto” es significativa en la regresión del déficit fiscal y refleja un incremento de 2.7 puntos porcentuales del PIB ocurrido en el año de la catástrofe.

En tercer lugar, se estudia los determinantes empíricos de la eventual presencia de ciclos electorales en la política monetaria. ¿Debe escogerse la oferta monetaria o la tasa de interés doméstica como indicador de la política monetaria? Dos razones permiten seleccionar la primera. Por una parte, la oferta monetaria ha sido la variable-meta intermedia instrumental de los programas monetarios, lo que la hace más popular en los análisis del ciclo. Por otra parte, las tasas de interés nominales estuvieron controladas durante las décadas previas a la de los noventa en Guatemala, lo que las elimina como un indicador apropiado de coyuntura. Por lo tanto, la regresión estudiada es la siguiente:

$$m_t = g_0 + g_1 m_{t-1} + g_2 m_{t-2} + g_3 \text{ELEC}_t + g_4 \text{PELEC}_t + e_t \quad (1.10)$$

donde  $m_t = [(M2_t - M2_{t-1})/M2_{t-1}]100$ , es la tasa de crecimiento nominal de la oferta monetaria, siendo  $M2_t$  el nivel de la oferta monetaria en el período  $t$ . Las estimaciones dieron por resultado:

$$m_t = 0.1 + 0.5m_{t-1} - 0.2m_{t-2} + 0.1g_3 \text{ELEC}_t + 0.03\text{PELEC}_t + 0.14T_t \quad (1.11)$$

$$(2.5) \quad (2.9) \quad \mathbf{(-1.0)} \quad (1.4) \quad (1.0) \quad (1.6)$$

$$R^2 = 0.32, n=39$$

The numbers in parenthesis are t-ratios. Bold means coefficients significant at a level of at least 90%.

A pesar de que la Tabla 1 sugiere la posibilidad de una conducta cíclica en el año electoral por la política monetaria, la evidencia aquí resultante no permite confirmarla: el signo positivo del coeficiente de la variable ELEC es apropiado, pero no significativo. Tampoco lo es el de la variable postelectoral, y este no tiene además el signo esperado. Por lo tanto, no existe evidencia de ciclos electorales en la política monetaria de Guatemala.

Enfrentando, resultados similares para varios países de la OCDE, Alesina, Roubini y Cohen (1997) agregan que, en general, la evidencia de ciclos electorales oportunistas en la política monetaria no suele ser muy contundente con datos anuales, y aunque estos puedan ocurrir frecuentemente, su corta duración e irregularidad sugeriría que un examen empírico mediante datos trimestrales podría captarlos mejor, lo que es una extensión posible de este trabajo. Una explicación alternativa, sin embargo, sugeriría que la ausencia de un ciclo electoral en la política monetaria es consistente con su tradicional papel amortiguador del ciclo, evitando que los desbalances fiscales electorales afecten en forma desmedida a la inflación.

#### 4. Las causas estructurales del ciclo electoral

¿Por qué unos países experimentan fuertes ciclos electorales y otros no? ¿Cómo se ubica la economía de Guatemala en relación con otros países latinoamericanos, en términos de su ciclo electoral? ¿Qué tan importante para la población es el ciclo macroeconómico electoral en sí mismo, comparado con las externalidades negativas que puede generar la percepción de la volatilidad (falta de credibilidad) en las políticas? Las respuestas exigen estudiar las causas estructurales del fenómeno.

Un primer enfoque se concentra en los índices de estabilidad política. Alesina y Perotti (1995) construyen para los países de la OCDE<sup>9</sup> un índice de inestabilidad política para los años 1970-80. Por intuición, mayor polarización política y cambios frecuentes de gobierno se asocian con mayor deuda pública. El índice es un valor compuesto de la ponderación de seis subíndices.<sup>10</sup> Sus resultados indican que el índice de inestabilidad no solo crece en el tiempo para tales países, sino que el subgrupo de países con mayor inestabilidad política —alcanzando un valor promedio de 3.3— coincide precisamente con los que experimentaron mayor crecimiento de su deuda pública y por ende, mayores déficit fiscales. Bajo tales criterios, si se clasificase a Guatemala, su índice de inestabilidad estaría ubicado posiblemente entre

<sup>9</sup> Bélgica, Irlanda, Grecia, Italia, Holanda, Austria, España, Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Francia, Japón, Dinamarca, y Alemania.

<sup>10</sup> Los criterios para construir los seis sub-índices son: si el país ha experimentado una transición desde una dictadura militar a una democracia; si co-existen abiertamente partidos políticos de extrema derecha e izquierda; el grado de frecuencia de los cambios de gobierno; si existen o no conflictos lingüísticos o étnico-regionales; si las elecciones son convocadas por el ejecutivo o por la constitución; y la duración promedio de las coaliciones políticas en los gobiernos.

los más altos del grupo, oscilando entre 4 y 5; lo que indirectamente podría explicar el deterioro de sus balances fiscales, particularmente durante los eventos electorales.

Un segundo enfoque hace un esfuerzo innovador para América Latina. Kraemer (1997) identifica en forma meticulosa las diferencias estructurales que determinarían los ciclos presupuestarios electorales y estima su impacto individual promedio (en porcentaje del PIB) sobre el déficit fiscal en el año electoral. Tal impacto varía según las características de cada país, clasificadas dentro de rasgos estructurales preseleccionados. Así, primero divide a los países en forma arbitraria en grupos con características di- o tricotómicas. Las características preseleccionadas son: la volatilidad fiscal –alta o baja– medida por el balance, el tamaño –grande o pequeño– del Gobierno, medido por el tamaño del gasto público respecto al PIB, la –alta o baja– escolaridad, el tipo –tradicional o emergente– de la democracia; la posibilidad de reelección presidencial o no, el grado –alto o bajo– de apertura externa medida por el porcentaje de las importaciones respecto al PIB y el régimen cambiario –fijo o flexible–.

El Anexo 3 describe los procedimientos de construcción de los rangos estructurales para cada variable. En seguida, en una regresión de panel, introduce las variables dicotómicas –electoral y postelectoral– como *dummy* por subgrupo de países clasificados para cada característica individual y se estima su impacto individual por subgrupo.<sup>11</sup> Este procedimiento logra individualizar el efecto sobre el déficit de cada rasgo estructural en el año electoral.

La Tabla 3 presenta los resultados de las estimaciones de Kraemer y la ubicación estimada de Guatemala respecto a tales características estructurales.

La matriz indica que las variables estructurales de mayor impacto en aumentar el déficit de los años electorales son

aquellas, en orden de mayor a menor incidencia, de países con una alta volatilidad fiscal, una alta apertura externa, un gobierno grande, un tipo de cambio fijo, una baja escolaridad, la presencia de una democracia tradicional,<sup>12</sup> y la posibilidad de reelección presidencial.

De acuerdo con esta clasificación, Guatemala posee una característica estructural principal que explicaría su vulnerabilidad a la existencia y magnitud de sus ciclos fiscales postelectorales: la baja escolaridad de la población. Esta característica contribuye a la visión “miope e ilusoria” con que el votante guatemalteco observa a sus gobiernos, y sus severas deficiencias de información respecto a las consecuencias económicas negativas de los ciclos electorales.

En seguida, tres características estructurales inciden en menor medida: el carácter inestable de su democracia, la mediana apertura externa y el tipo de cambio fijo, que la caracterizó durante las décadas de los sesenta y setenta.<sup>13</sup>

Finalmente, tres características que favorecen a Guatemala en mitigar el impacto de sus ciclos son: su relativamente baja volatilidad fiscal, su pequeño gobierno y la imposibilidad de la reelección presidencial. Dado que el cambio frecuente de políticas macroeconómicas y su falta de reglas claras para el mediano plazo es una de las quejas más frecuentes que el sector privado hace del Gobierno, quizás el resultado más sorprendente sea el primero. Cabe entonces preguntarse si:

<sup>11</sup> Por ejemplo, si se estudia el régimen cambiario, las variables *dummy* para el año electoral y postelectoral son definidas por el tipo de cambio de cada subgrupo de países. En la regresión, para el primer subgrupo de países dichas variables *dummy* adoptan el valor 1 si existe un tipo de cambio fijo y cero si es el caso contrario. Para el segundo grupo de países, ambas variables adoptan el valor 1 si existe un tipo de cambio flexible y cero si es el caso contrario. Los resultados de la regresión permiten comparar si los coeficientes correspondientes a cada subgrupo de países son similares o, lo que es más frecuente, bastante diferentes. Nótese que los países ubicados en los subgrupos intermedios entre los rasgos superior e inferior de cada característica estructural son excluidos de la estimación.

<sup>12</sup> En un comentario de gran relevancia para Guatemala, Kraemer (1997) añade que el elemento estructural fundamental es la *estabilidad* del proceso democrático sin interrupciones de transiciones inconstitucionales (por lo menos dos gobiernos constitucionalmente elegidos) y no solo el carácter “joven” o “viejo” de los procesos electorales, “los que son afectados por igual por el ciclo electoral” y, en el caso de los segundos para Guatemala, controlados por regímenes militares en las primeras dos décadas.

<sup>13</sup> La desviación standard de su déficit fiscal fue de 1.6 para 1960-2000; el gasto público representó 13.5% del PIB en 1999; la escolaridad en 1999 fue menor de 5 años; el coeficiente de importaciones en 1999 fue de 25%; el régimen cambiario fue fijo durante las dos primeras décadas y, solamente en la segunda parte de los años noventa, hubo un cambio de dos gobiernos civiles sucesivos elegidos por medio de elecciones no controladas por los militares, ni de transición constitucional interrumpida, por lo que se le califica de intermedio (inestable).

- (i) Refleja un problema de escala para países pequeños, lo cual implica examinar la evolución de la volatilidad a lo largo del período.
- (ii) Esta relativamente “baja” volatilidad fiscal es también característica de otras variables económicas.

Los gráficos 4 y 5 presentan la volatilidad de la tasa de crecimiento y externa (medida por los términos de intercambio), y la volatilidad de precios, fiscal y monetaria (medida por la base monetaria esta vez) durante 1960-2000. Se define “volatilidad”, como la variación de una magnitud respecto a su tendencia central, usualmente el promedio histórico. La volatilidad es una aproximación a la incertidumbre o inestabilidad, dos características que los votantes guatemaltecos suelen rechazar; en sentido inverso; también puede considerarse, como un indicador de la credibilidad de las políticas macroeconómicas. Su parámetro de medición popular, pero no único, es la desviación estándar. En las estimaciones de este trabajo se utiliza una media móvil de cinco años –la desviación estándar del año actual y cuatro años atrás– para estimar las volatilidades. Este tipo de medida tiende a suavizar no solo las tendencias históricas de las variables, sino los puntos de cambio de tendencia.

La gráfica 4 confirma la arriba mencionada (sección II) tendencia a una baja volatilidad del PIB y del consumo privado: una mejor aproximación al nivel de vida de la población. Tal característica muestra un marcado contraste con la elevada volatilidad de los términos de intercambio, los que reflejan con claridad los choques comerciales externos provenientes de los mercados internacionales. La volatilidad del PIB de Guatemala en los años noventa, 1.9, es al menos tres veces menor que la mostrada en los años ochenta: 5.7 (Banco Mundial, 2000).

En contraste, la gráfica 5 muestra una mayor volatilidad en la tasa de inflación, especialmente entre 1984 y 1994, para luego caer a los bajos niveles observados en los años sesenta. Pero los resultados más relevantes están en el comportamiento de la volatilidad de las políticas monetarias y fiscales durante los períodos electorales:

- **La volatilidad fiscal pasa por dos períodos:** en los años ochenta, cae sistemáticamente desde el año electoral hasta el año preelectoral del siguiente gobierno; es el caso de 1982, 1985 y 1990; mientras que en los noventa, inicialmente se comporta en forma irregular hasta que, a partir del año 1997, se eleva a

**Tabla 3**  
**Explicaciones de los Déficit Electorales-Guatemala y América Latina**  
**Efecto Cíclico en Año Electoral (Medido en Porcentaje del PIB)**

América Latina: Países con	América Latina: Países con	Guatemala
Baja Volatilidad: 0.3	Alta Volatilidad: 2.0	Baja
Gobierno Pequeño: 0.3	Gobierno Grande: 1.8	Pequeño
Alta Escolaridad: 0.4	Baja Escolaridad: 1.6	<b>Baja</b>
Democracia Tradicional: 1.5	Democracias Nuevas: 0.7	<b>Intermedia (inestable)</b>
Sin Reección: 0.9	Con Reección: 1.5	Sin Reección
Baja Apertura Externa (% de Importaciones): 0.1	Alta Apertura Externa (% de Importaciones): 1.9	<b>Intermedia</b>
Tipo de Cambio Flexible: 0.6	Tipo de Cambio Fijo: 1.8	<b>Intermedia</b>

Fuente: América Latina: Kraemer (1997). Guatemala: BID (2000), para escolaridad y cálculos propios para el resto de variables de Guatemala. Datos sobre la construcción de variables se encuentran en el Anexo 3.

consecuencia de la política expansionista del gasto del gobierno anterior.

- **La volatilidad monetaria, por su lado, tiene tres periodos característicos:** entre 1982-85, aumenta significativamente casi cuatro veces; luego, entre 1985-1995, declina gradualmente hasta que, también a partir de 1997, se multiplica aceleradamente y se mantiene elevada hasta el final de la Administración Arzú, precediendo así a la volatilidad fiscal arriba descrita. Obsérvese que el nivel de volatilidad monetaria de fin de siglo fue superior al que precedió a la recesión de 1981-82, que condujo al abandono del régimen de tipo de cambio fijo.

Estos resultados demuestran que los desajustes oportunistas que generaron, llevaron a la economía guatemalteca al borde de una crisis cambiaria a mediados de 1999, previo a las últimas elecciones; fueron muy severos, pero atípicos: arrancaron con una alta política monetaria expansiva de gran volatilidad desde dos años antes de las elecciones y fueron acompañados posteriormente por una política fiscal también expansiva con fines claramente electorales. Así, pese a su modesto éxito en mantener un crecimiento moderado con baja inflación en ese año, el fracaso del intento de reelección por el partido oficial reflejó otros factores que decidieron el voto popular. Entre ellos, la pérdida de credibilidad y la inestabilidad de las políticas macroeconómicas, posiblemente jugaron un papel primordial.

Los indicadores de volatilidad del año 2000 reflejan un leve cambio de tendencia en la volatilidad monetaria, no así en la volatilidad fiscal; pero ambas continúan siendo elevadas en comparación con sus niveles históricos.

## 5. El Pacto Fiscal como herramienta anticíclica

El 25 de mayo de 2000, los principales sectores de la sociedad civil de Guatemala suscribieron el Pacto Fiscal y lo sometieron a consideración de las autoridades para su aplicación. El Pacto acuerda medidas en ocho áreas de política: balance fiscal, ingresos, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control y descentralización fiscal. En ellas se establecen una serie de metas plurianuales, las que incluyen un déficit fiscal (y de endeudamiento público) “balanceado”; es decir, “de 1% promedio anual para el

período 2001-2003” y, más precisamente, de “un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado en el último año (electoral) de cada Gobierno”. Tal compromiso es una referencia explícita a la necesidad de reducir los costos asociados al ciclo electoral.

Aunque la aplicación de las medidas del Pacto por parte del Ejecutivo aún no ha sido plenamente adoptada, su formulación ha revivido la vieja disputa entre reglas versus discreción, en la política macroeconómica guatemalteca.<sup>14</sup>

Las reglas fiscales son modalidades de acuerdos políticos, usualmente reflejadas en leyes, que restringen las acciones de política fiscal del gobierno (IMF, 2000). ¿Que tan favorable podría ser una “regla” de presupuesto balanceado como medida anticíclica electoral? En general, una política de presupuesto balanceado es subóptima (Alesina y Perotti, 1995), pero determinar si esta es inferior o superior a una política discrecional subóptima *sin* presupuesto balanceado requiere de un examen caso por caso. Por otra parte, definir si es factible que un presupuesto balanceado sea cumplido por las autoridades de turno depende también de algo más que de una simple declaración de compromiso.

Es sabido que el aumento desmedido de los déficit fiscales, debido al ciclo electoral y su financiamiento monetario interno, implica un alza de las tasas de interés domésticas, y sugiere que el costo económico de un presupuesto no balanceado es, en principio, más elevado al de un balanceado. Pero la preferencia por una regla, depende de algo más que de las percibidas ineficiencias inducidas de una política fiscal mal aplicada. Depende también del costo estimado de la pérdida de flexibilidad de la política fiscal, especialmente si esta suele jugar un papel contracíclico. Una vez más, esto lleva a retomar el análisis de la conducta procíclica o anticíclica de la política fiscal. Para ello, se estima el valor del coeficiente  $I_2$  en la regresión siguiente:

$$(x_t - x_{t-1}) = I_0 + I_1(x_{t-1} - x_{t-2}) + I_2(\text{PIB}_t - \text{PIB}_{t-1}) + e_t \quad (1.12)$$

donde  $x_t$  es el valor absoluto del déficit fiscal, como proporción del PIB en el período  $t$  y  $I_2$  es el coeficiente que

14 Además de las sugerencias de medidas al Banco de Guatemala abajo descritas, las que fortalecerían a una propuesta de presupuesto balanceado, este también ha considerado reglas monetarias como la de establecer una meta de inflación (“inflation targeting”).

mide la sensibilidad del nivel del déficit al PIB, con un valor negativo, indicando que el déficit reacciona contracíclicamente.

El resultado de la regresión confirma las tendencias identificadas en la sección II, indicando que no existe evidencia favorable que confirme que la política fiscal de Guatemala haya sido anticíclica: el signo del coeficiente es positivo y no es estadísticamente significativo.

$$(x_t - x_{t-1}) = -0.4 - 0.1(x_{t-1} - x_{t-2}) + 0.1(\text{PIB}_t - \text{PIB}_{t-1}) + e_t$$

(1.13) **(-1.1)** **(-0.3)** (1.5)

$R^2 = 0.06$ ,  $n = 39$

The numbers in parenthesis are t-ratios. Bold means coefficients significant at a level of at least 90%.

Este resultado tiene un gran valor porque el “sacrificio” que resultaría para las autoridades de establecer un presupuesto balanceado sería muy pequeño, puesto que la política fiscal de Guatemala no ha sido predominantemente contracíclica.

¿Que posibilidades tiene una regla de presupuesto balanceado de cumplirse? La experiencia internacional indica que para tener mayores posibilidades de éxito, esta requiere de una reforma legal que la legitime. Países como Argentina y Brasil han elevado sus reglas fiscales al rango de ley. Otros países, como los europeos bajo el Tratado de Maastricht, las han llevado a formar parte de un Tratado Supranacional que predomina sobre las legislaciones nacionales. De cualquier manera, el dilema de política entre flexibilidad y compromiso es el mismo: si un gobierno que representa una cierta mayoría hace muy difícil el cambiar una regla a través de una ley, incluso estableciendo la necesidad de una mayoría calificada para realizar enmiendas ulteriores, esto le da mayor credibilidad. Una objeción común, sin embargo, suele ser que las reglas reducen posibilidades a la política fiscal de reaccionar frente a choques imprevistos a la economía, como desastres naturales. Para paliar esta posibilidad, y dado que el objetivo del balance fiscal se limita a controlar los desarreglos del ciclo electoral, una medida adicional podría ser la de establecer una contingencia en la ley que le permita hacer una excepción en caso de que sucedan esos choques exógenos.

¿Que otras implicaciones de política tiene un presupuesto balanceado? Al menos dos más: una que tiene que ver con las mayores o menores posibilidades de construir alianzas políticas en torno a dicha medida, y otra que se relaciona con el apoyo y mayor independencia deseada del Banco Central.

No hay duda de que si se limita el número de actores en la elaboración del presupuesto, siendo el mínimo dos actores, Ejecutivo y Legislativo, en teoría se reducen las probabilidades de discrepancia entre ellos y se posibilita alcanzar un consenso en torno a un objetivo central: la responsabilidad fiscal. Dos momentos son particularmente importantes. Primero, durante la discusión del borrador de presupuesto del año electoral entre los ministros, donde la autoridad superior o inferior del ministro de Finanzas, disminuye en mayor o menor medida los intentos de sus ministros de elevar el gasto sobre los techos predefinidos. Segundo, durante la aprobación del presupuesto por el Legislativo, donde la presencia de un partido predominante, con mayoría simple, debería facilitar la adopción de la regla fiscal, a diferencia de gobiernos de coalición que usualmente atrasan la adopción de medidas de ajuste, mientras se ponen de acuerdo con el Ejecutivo, en compartir el costo político de la estabilización fiscal. Desafortunadamente, la eventual ruptura interna del partido oficial o su reticencia a renunciar a los supuestos beneficios del ciclo en un año previo a la expectativa de su eventual reelección, le restan posibilidades al alcance de tal consenso.

Por su parte, el Banco de Guatemala también podría contribuir a disminuir la magnitud de los ciclos electorales de dos maneras. Una primera, consistiría en limitar el señoríaje con una política antiinflacionaria lo más independiente posible. De hecho, el que los ciclos electorales de política monetaria no aparezcan significativos en este trabajo, refleja cierto grado de independencia en el accionar del Banco.

Sin embargo, la sostenibilidad de dicha política en el mediano plazo es dudosa si no hay un presupuesto balanceado. Con frecuencia, el Banco ha tratado de amortiguar con operaciones de mercado abierto el impacto sobre la liquidez de los gastos excesivos electorales. Las pérdidas operacionales así generadas han elevado los déficit

cuasifiscales. Además, sus intervenciones en el mercado de dinero, para controlar la liquidez, no han sido siempre bien coordinadas con las intervenciones del Gobierno para financiar sus necesidades de tesorería, dando como resultado que a más elevados déficit fiscales en los períodos electorales, mayor presión ha sido generada hacia un alza de las tasas de interés domésticas. Para contrarrestar este fenómeno, una regla de presupuesto balanceado daría una señal indirecta de estabilidad y sostenibilidad de bajas tasas de interés domésticas, no solo en los períodos electorales sino en el mediano plazo. También contribuiría decisivamente a disminuir la presión inflacionaria y la desaceleración de la actividad económica postelectoral.

Una segunda labor de apoyo por parte del Banco de Guatemala consistiría en reforzar la ya existente prohibición constitucional de monetizar los déficit fiscales. Tal prohibición no ha sido totalmente efectiva por sus adelantos de liquidez de corto plazo—*overdrafts*—al sistema bancario (eliminados en principio desde agosto de 2000), o por otros tipos de adelantos, como los de emergencia para reestructurar a bancos en problemas. Tales adelantos contribuyen a aumentar los pasivos contingentes del Gobierno, no siempre están reflejados en las cuentas fiscales, complican el manejo monetario en medio de períodos electorales—como fue el caso en 1999— y no son consistentes con su política de estabilización. La nueva normativa legal adicional debería asignar un objetivo central antiinflacionario al Banco Central, reducir o eliminar su función de prestamista de última instancia y fortalecer su autonomía.

## Conclusiones

El desempeño macroeconómico de Guatemala es vulnerable a los ciclos electorales. La simple observación de las catástrofes monetarias y fiscales, asociadas a varios eventos electorales, sugiere la necesidad de encontrar una solución creíble de mediano plazo. En mayo de 2000, el Pacto Fiscal propuso la de un presupuesto balanceado para los años electorales.

Este trabajo encontró que los ciclos electorales no son sino un subconjunto de los ciclos económicos experimentados por Guatemala, aunque a juzgar por sus efectos en los balances macroeconómicos, quizás son los de mayor

amplitud. En general, hasta inicios de los años noventa, la política monetaria jugó un papel anticíclico por períodos en algunos casos mayores de un año y no necesariamente asociados al ciclo electoral. Solamente a partir de mediados de los años noventa la política fiscal jugó un papel anticíclico en las elecciones.

La investigación no encontró sino evidencia parcial de un ciclo electoral en las variables-meta de la economía: crecimiento del PIB e inflación. Así, el aumento de la inflación sobre su tendencia natural, en alrededor de siete puntos durante los años electorales, y la disminución del producto en casi 1.5% durante los años postelectorales, reflejan un grado significativo de vulnerabilidad macroeconómica a los ciclos electorales.

La certeza sobre la presencia de ciclos electorales en las políticas macroeconómicas es mixta. Por una parte, es positiva para la política fiscal: en promedio, el déficit fiscal aumentó un 0.5% del PIB sobre su tendencia lineal; mientras que en los años postelectorales disminuyó un 0.6%. En conjunto, esto representa una corrección fiscal postelectoral de -1.1% del PIB, en el rango de las más elevadas en América Latina. En ese ajuste, el recorte de inversión ha predominado sobre el aumento de los impuestos. Por otra parte, la evidencia de ciclos electorales en la política monetaria es negativa.

El examen de las causas estructurales de la presencia del ciclo electoral encuentra una razón principal: la baja escolaridad de la población. Esta preconditiona la visión miope e ilusoria del votante guatemalteco y determina que en el mediano plazo la política educativa contribuirá a erradicar los ciclos. En menor medida, otros factores que también influyen son: la mediana apertura externa, el tipo de cambio fijo de los años sesenta y setenta y el carácter no tradicional e inestable de su democracia. Una excesiva volatilidad monetaria y fiscal, también contribuyó decisivamente en la derrota del partido oficial en las últimas elecciones.

La aprobación de un presupuesto balanceado durante los años electorales, tal y como lo propuso el Pacto Fiscal, podría contribuir decisivamente a disminuir la magnitud de los ciclos electorales y sus altos costos—monetarios y fiscales— asociados, pero la experiencia internacional indica que el éxito de su eventual aplicación depende de su

acompañamiento por una reforma legal que la legitime en el mediano plazo. Tal reforma legal gozaría del amplio respaldo político de la sociedad civil al Pacto, aunado a la aparente homogeneidad política de las autoridades de turno – Ejecutivo y Legislativo– ambas dominadas por el partido oficial; pero una eventual división interna dentro del mismo

partido oficial o su reticencia a sufrir el costo político asociado a ella en un año electoral previo a la expectativa de su eventual reelección podrían obstaculizarla. De cualquier manera, en las próximas elecciones, el Pacto Fiscal ha traído un nuevo dilema para el votante guatemalteco: premiar la responsabilidad fiscal o la ilusión electoral.

### Referencias Bibliográficas

- Agénor, P.R. y P. Montiel. [1996]  
*Development Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- Alesina, A. N. Roubini y G. Cohen. [1997]  
*Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press.
- Ames, B. [1987]  
*Political Survival*. Berkeley: University of California Press.
- Alesina, A. y R. Perotti. [1995]  
*The Political Economy of Budget Deficits*. IMF Staff Papers 42:1-31.
- Alesina, A. [1987]  
*Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game*. Quarterly Journal of Economics 102:651-78.
- Banco Mundial. [2000]  
*Securing Our Future in a Global Economy*. Washington D.C.: The World Bank.
- BID. [2000]  
*Hacia una Estrategia de Desarrollo Económico y Social de Guatemala*. Guatemala: Memo.
- Bulmer-Thomas V. [1987]  
*The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge, London: Cambridge University Press.
- IMF. [2000]  
*Manual on Fiscal Transparency*. Washington D.C.: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index/htm>
- Kraemer, M. [1997]  
*Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidences, Causes and Political Futility*. IDB Working Paper 354.
- Lindbeck, A. [1976]  
*Stabilization policies in Open Economies with Endogenous Politicians*. American Economic Review Papers and Proceedings, 1-19.
- Nordhaus, W. [1975]  
*The Political Business Cycle*. *Review of Economic Studies* 42:169-90.
- Persson, T. y G.Tabellini. [1990]  
*Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic publishers.
- Seligson, M. y J Booth eds. [1995]  
*Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Schuknecht, L. [1994]  
*Political Business Cycles and Expenditure Policies in Developing Countries*. IMF Working Papers 94/121.
- White, L. [1999]  
*The Theory of Monetary Institutions*. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Whitehead, L. [1990]  
*Political Explanations of Macroeconomic Management*. World Development 18, 8: 1133-1146.

**Anexo 1**  
**Derivación de la Curva de Phillips (Ecuación 1.2)**

Siguiendo a Alesina, Roubini y Cohen (1997), considérese una función de producción, sin capital, donde Y es el producto y N es el trabajo, es decir, el empleo:

$$Y_t = F(N_t); \quad F'(\cdot) > 0, F''(\cdot) < 0 \quad (A1.1)$$

Maximizando la ganancia de la firma, y tomando P como el precio del producto y los salarios (W) como dados, se obtiene la curva de la demanda de trabajo descendente ( $N^d$ ):

$$N_t^d = G(W/P_t); \quad G'(\cdot) < 0 \quad (A1.2)$$

Con una curva horizontal de oferta de trabajo (para simplificar) de (A1.2) encontramos el equilibrio del mercado de trabajo:

$$N_t^d = N_t = G(W/P_t) \quad (A1.3)$$

Usando (A1.3) en (A1.1), y asumiendo linealidad, se obtiene

$$Y = n(P/W); \quad n > 0 \quad (A1.4)$$

Estableciendo  $n=1$  y tomando logaritmos:

$$\log Y_t = \log P_t - \log W_t \quad (A1.5)$$

Sustrayendo  $\log Y_{t-1}$  de ambos lados de (A1.5):

$$\log Y_t - \log Y_{t-1} = \log P_t - \log P_{t-1} - \log W_t + \log W_{t-1} \quad (A1.6)$$

Así, usando minúsculas como una proxy de tasas de crecimiento (i.e. similar a su diferencia logarítmica), se obtiene

$$y_t = \pi_t - w_t \quad (A1.7)$$

En (A1.7),  $w$  es la tasa de crecimiento de los salarios nominales. Si los salarios nominales son establecidos con un período de anticipación, su ajuste está basado en la inflación esperada, y no en la inflación actual. Por lo tanto,

$$w_t = \pi_t^e \quad (A1.8)$$

Sustituyendo (A1.8) en (A1.7), con la constante  $y^n$  normalizada en cero, permite finalmente obtener la ecuación (1.2).

**Anexo 2**

**Estadísticos Descriptivos (1960-2000)**

Variable	Dimensión	Media	Mediana	Máxima	Mínima	Desviación Estándar
PIB	Porcentaje	3.99	4.03	9.53	-3.55	2.69
Déficit Fiscal	% del PIB	1.72	1.30	7.40	0.00	1.56
Carga Tributaria	% del PIB	7.83	7.80	10.20	5.30	1.02
Gasto Total	% del PIB	10.97	10.60	16.00	8.70	1.61
Gasto de Capital	% del PIB	3.26	2.94	1.54	7.21	1.19
ELEC	Dummy	NA	0	1	0	NA
PELEC	Dummy	NA	0	1	0	NA

Nota: Los estadísticos descriptivos registran los valores absolutos de las variables por razones puramente ilustrativas.

### Anexo 3

#### Definición de variables y datos Fuentes de datos

- *PIB, tasa de inflación (fin de período), déficit fiscal, oferta monetaria, carga tributaria, gasto total y gasto de capital* provienen de datos del Banco de Guatemala. Los datos del año 2000 son proyecciones de fin de período.
- *ELEC y PELEC* se constituyen en base a la información contenida en el Anexo 4.
- *Terremoto* es una variable *dummy* para 1976.
- *Precios del café*, son los de arábigos suaves de Nueva York 1980=100.
- Los datos de escolaridad provienen de BID (2000)
- El cálculo de las volatilidades proviene de Banco Mundial (2000).

#### Definición de variables

- *Volatilidad* mide la desviación estándar de una variable. En la Tabla 3 se calcula con base en medias móviles quinquenales. Se clasifica como “alta” volatilidad fiscal si la desviación estándar superó los cinco porcentuales del PIB. Se clasifica como “baja”, si es menor de 2.5.
- *Tamaño del Gobierno* se calcula en base al coeficiente del gasto gubernamental/PIB. Se clasifica a un país

como de Gobierno “grande” si la proporción de que se trata es en promedio mayor de 22%, y “pequeño” si la proporción fue menor a 17%.

- *Escolaridad* mide el promedio de años de escolaridad de la población de 25 años y más. Es “elevada” si es mayor de 6 años; “baja” si es menor de 5 años.
- *Democracia* mide la tradición democrática, la cual es “tradicional” si al menos dos gobiernos constitucionalmente elegidos han estado en el poder antes de la elección considerada, sin interrupción en el período después de la llegada de los gobiernos civiles. En caso contrario es “nueva” o emergente.
- *Reelección* indica si es posible la reelección presidencial.
- *Apertura externa* se estima con base en el coeficiente de importaciones/PIB. Es “baja” si las importaciones fueron menores al 20%, y “alta” si fueron mayores del 30%.
- El *régimen cambiario* se clasifica en fijo o flexible, según la clasificación del Fondo Monetario Internacional. Flotaciones administradas son consideradas como tipo de cambio flexible.

#### Anexo 4

#### Años electorales y presidentes elegidos

<i>Año Electoral</i>	<i>Toma de Gobierno</i>	<i>Nombre del Presidente</i>
1962	Marzo 1963	Miguel Idígoras Fuentes
1966	Marzo 1966	Julio César Méndez Montenegro
1969	Marzo 1970	Carlos Manuel Arana Osorio
1973	Marzo 1974	Kjell Eugenio Laugerud García
1977	Marzo 1978	Romeo Lucas García
1981	Marzo 1982	Efraín Ríos Montt
1985	Enero 1986	Marco Vinicio Cerezo Arévalo
1990	Enero 1991	Jorge Serrano Elías
1995	Enero 1996	Alvaro Arzú Irigoyen
1999	Enero 2000	Alfonso Portillo Cabrera

\* Nota: se considera como "año electoral" al año que contiene el mayor número de los 12 meses previos a la toma de posesión. Si bien el general Ríos Montt asumió por golpe de Estado, esto ocurrió inmediatamente después de unas elecciones. Fuente: Bulmer-Thomas (1987), y Seligson y Booth (1995)