

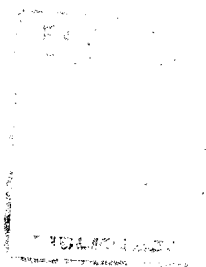


**elecciones  
y política  
económica  
en el ecuador  
1983-1994**

**JÜRGEN SCHULTDT**

**ELECCIONES Y POLITICA ECONOMICA  
EN EL ECUADOR  
1983-1994**

**Jürgen Schuldt**



El presente estudio ha sido elaborado en el marco de las sesiones del "Grupo de Trabajo sobre Democracia", a cuyos miembros —Alberto Acosta, Diego Cornejo, Simón Pachano y José Sánchez-Parga— el autor agradece sus valiosos comentarios. Asimismo, por sus sugerencias relevantes, a Cornelio Marchán, Francisco Rhon, Hernán Ibarra y Germánico Salgado. Las deficiencias que puedan encontrarse en las páginas que siguen son, obviamente, de exclusiva responsabilidad nuestra.

El autor agradece el permanente apoyo y colaboración de sus colegas del "Equipo de Coyuntura" del CAAP, Milton Maya y Belisario Torres.

ISBN 9978-94-079-0

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Católica del Ecuador, la Fundación Ecuatoriana para la Democracia y la Fundación Esquel.

© **ILDIS 1994**

Edición, diseño y diagramación: *adoum ediciones*  
Diseño carátula: Magenta Diseño Gráfico  
Impresión: Offset Gráficas Araujo

**ILDIS**

Calama 354 y Reina Victoria  
Teléfonos 563-664 563-665 562-103  
Fax 504337 Telex 22539 ILDIS-ED. P.O. Box 17-03-367  
Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y, por tanto, no comprometen el criterio institucional de las instituciones que lo auspician.

## **INDICE**

**Presentación /9**

**Introducción /13**

**Capítulo I:**

Conceptualización del "ciclo político de la economía" /19

**Capítulo II:**

Variables para estimar el ciclo político y la  
campana electoral /31

**Capítulo III:**

Los ciclos políticos de la economía en el Ecuador,  
1983-1992 /45

**Capítulo IV:**

Política económica, ciclo político y  
democracia delegativa /79

**Capítulo V:**

Propuestas de reforma para neutralizar el ciclo político:  
Hacia la "profundización" de la democracia /103

**Conclusiones tentativas /115**

**Epílogo: Un decálogo de conjeturas /121**

**Anexo gráfico /129**

**Anexo bibliográfico /141**

## **PRESENTACION**

La democracia en nuestro país, como en otros países latino-americanos, sigue siendo una tarea y un reto enmarcados en un complejo proceso de interminables ajustes económicos y de crecientes reclamos sociales.

En muchas naciones del continente, entre las que se destaca el Ecuador, la opinión pública ha perdido su confianza en los procesos democráticos, revelando los estrechos márgenes de acción que tienen los regímenes institucionales —instalados hace poco más de una década— para convertirse en conquistas estables, definitivas y de una amplia legitimación. Aunque no podemos ignorar las favorables condiciones nacionales e internacionales que contribuyen a apoyar el régimen democrático en nuestro país, son muchos también los factores que hacen contingente la consolidación democrática.

El “Vargazo” de 1986 en el Ecuador, los “Caracazos” en Venezuela, el levantamiento de Santiago del Estero en Argentina a fines de 1993 o la acción del Ejército Zapatista de Liberación en México en 1994, son apenas síntomas de una misma amenaza.

Esta década de gobiernos constitucionales ha puesto en evidencia, por un lado, la limitada cultura democrática de nuestras sociedades y, por el otro, las profundas deficiencias y deformaciones de nuestros sistemas políticos, incapaces de garantizar aquellos umbrales de gobernabilidad, que permitan no solo el desarrollo sino incluso la seguridad futura de la propia democracia.

Uno de los nudos más problemáticos de la actual y de futuras situaciones son las profundas contradicciones entre democracia, política económica y sociedad. La incorporación del país

a un nuevo ordenamiento mundial tiende a agravar nuestro subdesarrollo, las crisis de crecimiento económico y las fracturas y desigualdades internas de nuestra sociedad, generando un clima de plurales hostilidades, de conflictos generalizados cada vez más frecuentes e intensos, de desgarramiento delincuencia del tejido social.

En la perspectiva de este horizonte de cambios y transformaciones, de saldos pendientes y de tareas por completar e innovar, de repensar la sociedad y la política a futuro, el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Católica del Ecuador, la Fundación Ecuatoriana para la Democracia, la Fundación Esquel y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) han conformado un "Grupo de Trabajo de la Democracia", abierto a la participación de quienes comparten este nuevo paradigma y voluntad política de transformación de nuestra sociedad.

Todos los factores antes mencionados vuelven incierto el futuro democrático de nuestros países y en este serio desafío se encuentran comprometidos no sólo todos los sectores de la sociedad nacional, Estado y partidos, empresas y trabajadores, Fuerzas Armadas y organizaciones sociales públicas y privadas, sino también organismos y gobiernos internacionales, cuyas políticas tienen cada vez mayor influencia en los procesos internos de nuestros países.

Así, como primer producto de las tareas realizadas en 1993 por el "Grupo de Trabajo", se presenta en este volumen un condensado ensayo en torno a los vaivenes de la política macroeconómica en periodos de contienda electoral, entre 1983 y 1994. Una primera versión de este trabajo fue presentada en la ciudad de Cuenca, en noviembre de 1993, en el marco del VIII Encuentro de Ciencias Sociales organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS) de la Universidad de Cuenca.

La literatura especializada ha tratado esta problemática a partir de la hipótesis del "ciclo político de la economía". Hasta el momento ésta sólo había sido estudiada para los países altamente industrializados. Este texto es la primera aplicación al caso latinoamericano.

Se trata de un aporte significativo —aunque sólo sea una primera aproximación a este multifacético tema— tanto para auscultar la reciente coyuntura electoral, como para ofrecer una mejor comprensión del manejo económico en la política ecuatoriana, dentro de un largo y tortuoso proceso de ajuste ortodoxo. Indudablemente, tal como aparece en el proceso electoral de 1994, el concepto del ciclo político no puede adaptarse mecánicamente a nuestra realidad, puesto que no se trata propiamente de una ley en el sentido convencional de la palabra, sino de una regularidad que sólo puede confirmarse (o rechazarse) empíricamente.

*Quito, 15 de abril de 1994*

Francisco Rohn Dávila  
Director del Centro Andino de Acción Popular (CAAP)

José Sánchez-Parga  
Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA)  
de la Universidad Católica del Ecuador

Simón Pachano  
Director de la Fundación Ecuatoriana para la Democracia

Cornelio Marchán  
Presidente Ejecutivo de la Fundación Esquel

Peter Schellschmidt  
Director del Instituto Latinoamericano de Investigaciones  
Sociales (ILDIS)



## INTRODUCCION

A quince años de la reinstauración del régimen constitucional en el Ecuador, apenas una cuarta parte de los ciudadanos están satisfechos con el desempeño del sistema democrático, situación comparable sólo con la que atraviesan Colombia y Venezuela<sup>1</sup>. Más específicamente, en el país se percibe una desconfianza generalizada respecto de las principales instituciones de la democracia: 85% de la población no cree en los partidos políticos, 76% cuestiona el funcionamiento del parlamento, 61% duda del sistema electoral, 64% aborrece el sistema judicial y 63% teme a las fuerzas de seguridad.

En cambio, tres instituciones salen libradas del juicio negativo: un 74% considera respetable el funcionamiento de la iglesia católica, 66% el de los medios de comunicación y, curiosamente, 61% el del sistema educativo. Finalmente, la valoración del Presidente —en una escala de 0 a 10— se evalúa en 4,5 puntos, lo que evidencia una clara desaprobación. Pese a tratarse de un gobierno instalado apenas en agosto de 1992, sólo se encuentra por encima del de Venezuela (3,1), Bolivia (4,0) y Uruguay (4,1) pero bastante por debajo de los demás:

---

<sup>1</sup>Según los resultados de una encuesta realizada por la revista *Cambio 16* (n° 1130, 19-7-93), que comenta: "Es curioso, sin embargo, que sean países como Colombia o Ecuador los que se sientan menos satisfechos con el funcionamiento de sus democracias; probablemente porque, a pesar de ser de las más *estables*, despertaron *expectativas* que no se han cumplido" (p. 28; las cursivas son nuestras). En el resto de países latinoamericanos un importante 54% (promedio simple) de la población aprueba tal funcionamiento. En orden descendente de "satisfacción" tenemos el siguiente *ranking*: Guatemala, 65%; El Salvador, 61%; Uruguay y Puerto Rico, 59%; Bolivia, 55%; Chile, 54%; México, 46%; Perú, 43%; Brasil, 40%, Colombia, 25%; y Venezuela, 24% (ob.cit., p. 26).

México (7,4), Puerto Rico (6,4), El Salvador (6,0), Chile y Perú (5,9), Guatemala (5,7), Colombia (5,3) y Brasil (5,0).

Así, en el periodo transcurrido desde el reestreno democrático, el optimismo de fines de los años 70 ha sufrido una radical reversión —para mal— de las percepciones sobre la democracia y sus principales soportes, observándose un marcado deterioro de la cultura política del país, ya de por sí precaria. Cabría preguntarse qué factores han contribuido a ello aunque ese desinterés creciente podría explicarse también por el leve aumento relativo del ausentismo en los comicios: mientras en las elecciones presidenciales de 1978-1979 se presentaron a las urnas el 76,7% de los votantes inscritos, en 1992 el porcentaje fue del 72,1%.

Indudablemente son muchas las respuestas que explicarían semejante fenómeno, entre ellas el conflicto entre los "poderes" Legislativo y Ejecutivo, la prepotencia de los gobernantes, la falta de participación de la ciudadanía, etc. En cuanto a nuestra disciplina, podríamos postular que esa tendencia responde básicamente a la lógica, especificidad y cadencia de las políticas económicas neoliberales y a las reformas "estructurales" aplicadas en el transcurso de los últimos doce años, que han contribuido a profundizar —en lo económico y en lo político— el carácter excluyente y fragmentador del sistema.

Tales procesos y políticas se enmarcan, como es sabido, en el generalizado "retorno a la ortodoxia" (Prebisch: 1981), iniciado en el subcontinente a mediados de los años 70. A diferencia de los primeros "experimentos neoliberales" del Cono Sur (Foxley: 1982), encabezados por gobiernos militares, en el Ecuador ese proceso no sólo se inició más tarde sino, inesperadamente, en el momento más difícil: cuando se intentaba consolidar la transición a la democracia durante el gobierno de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado y, más precisamente, a partir del bienio 1981-1982.

Todavía a fines de los años 70 los cientistas políticos (Skidmore: 1977) —y en no menor medida los economistas (neoliberales)— estimaban que serían inevitables los gobiernos "burocrático-autoritarios" (O'Donnell: 1978) para implantar las políticas neoliberales que buscaban revertir las políticas

"intervencionistas" de sustitución de importaciones del periodo de postguerra. Se asumía que en todos los países era necesario desmovilizar a las clases populares y que predominaban situaciones sociopolíticas de "empate hegemónico" (Abalo: 1979) que desempeñarían un papel supuestamente desestabilizador del "orden" establecido, por lo que había que deshacerlas a la fuerza. Sólo Carlos Díaz-Alejandro (1983) alertó tempranamente sobre el mecanicismo y la lógica lineal errónea que ocultaban tales postulados.

Por el contrario, y por lo menos teóricamente, la peculiar forma de democracia que se ha ido consolidando en el Ecuador desde fines de los 70 parece haber soportado bastante bien las persistentes políticas ortodoxas de estabilización aplicadas desde 1981-1982. La perplejidad que podría resultar de semejante comprobación se desvanece cuando uno se percata, por un lado, de la debilidad relativa, aunque creciente, del sindicalismo y de los movimientos regional y popular y, por el otro, de la consolidación del poder económico, tradicionalmente concentrado en el país<sup>2</sup>, como consecuencia tanto del precario y desequilibrado desarrollo semiindustrial en una economía dominada por la exportación primaria, como de las propias políticas neoliberales de estabilización, dos procesos que permitieron validar una aparente tranquilidad relativa en lo que hasta hace poco se consideraba como una "isla de paz" social. La proliferación de la delincuencia y el narcotráfico en años recientes ha diluido esa paradisiaca imagen del Ecuador (CAAP: 1993a) debido, entre otros factores, al deterioro de los salarios reales (Maya: 1993), a la redistribución regresiva del Ingreso Nacional y a los enormes niveles de desempleo y subempleo (ILDIS: 1993) gestados desde inicios de los años 80 en el país (Rodas y Schuldt: 1992).

---

<sup>2</sup>Conaghan (1988, cap.7) plantea hipótesis consistentes de más largo plazo sobre la razón por la cual en el Ecuador —y en los demás países andinos y de Centroamérica— no se repitió el fenómeno del autoritarismo militar neoliberal del Cono Sur y la conveniencia que la burguesía veía en el retorno a la democracia para reasumir el control de las funciones Ejecutiva y Legislativa.

En ese contexto hay que reconocer, como lo señaló tempranamente Adolfo Canitrot (1979, 1983), que las políticas neoliberales, aun sin represión militar, contribuyen, por los peculiares efectos sociopolíticos disociadores que ejercen, a asegurar el "disciplinamiento social" tanto del movimiento obrero como de las fracciones industriales ("rentistas") del capital o a frenar la posibilidad de configurar renovadas "alianzas populistas" entre ambos, como de hecho también ha sucedido muy gradualmente en el país.

Por otra parte, la historia de la política económica en el Ecuador puede describirse, desde comienzos del decenio pasado, como un proceso de *marchas y contramarchas* en la aplicación de medidas de estabilización y ajuste neoliberales. Las hipótesis válidas que se han barajado en torno a estos ciclos *stop-go* en el país son muy diversas y van desde las que los atribuyen a presiones provenientes de quienes se opusieron a los programas en marcha<sup>3</sup> —que hubo que abandonar o desacelerar— hasta aquellas según las cuales fueron los choques externos —deterioro de los términos del intercambio, aumento de las tasas de interés, recorte del flujo externo neto de capitales, proteccionismo creciente en los países centrales, etc.— los que obligaron a modificar el curso de acción.

Aquí intentaremos ofrecer una explicación adicional de esa situación errátil, que complementa y refuerza, en parte, las anteriores y proviene del ámbito político gubernamental y, más específicamente, por lo menos en apariencia, de las peculiaridades del sistema electoral impuesto en el país en 1983, que redujo a cuatro años el periodo presidencial e introdujo las elecciones de medio término, lo que influyó marcadamente en las elecciones posteriores: las presidenciales de 1984, 1988 y 1992 y las intermedias de 1986 y 1990.

---

<sup>3</sup>Hay que distinguir entre las presiones provenientes de la protesta popular masiva y las de los gremios, que sólo en pocas oportunidades se ejercieron conjuntamente en el país. Osvaldo Hurtado estuvo sujeto a varios "cargamontones" de este tipo, particularmente las exitosas marchas de protesta popular del 17 de febrero de 1983, a las que siguieron —el 13 y 14 de marzo— movimientos empresariales de rechazo a las restricciones a las importaciones.

Si bien ese proceso ortodoxo de reformas fue y sigue siendo "tortuoso" (Thoumi y Grindle: 1992), avanzó y continúa inescrupulosamente en una dirección claramente marcada: la del aperturismo, privatización y desregulación. Y, en esa trayectoria, lo hace cada vez con mayor profundidad y menos obstáculos para el gobierno.

El análisis de las relaciones entre "economía y democracia" puede abordarse desde un sinnúmero de perspectivas y temáticas. En el presente trabajo nos limitaremos a tratar un aspecto muy específico, de graves repercusiones, entre los dos ámbitos: la *lógica política* de las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste en el Ecuador, haciendo hincapié en algunos de los efectos que tiene en la democracia nacional. Sobre este tema existe hoy día una abundante literatura que se fundamenta el impacto debilitador que ejercen las políticas neoliberales sobre la democracia<sup>4</sup>.

Pese a esa amplia gama de problemáticas restringiremos nuestro análisis a lo que los economistas han denominado el "ciclo político de la economía" —o sea los vaivenes en la aplicación de medidas macroeconómicas en periodos pre y posteleccionarios— que, por lo que sabemos, sólo ha sido estudiado en el caso de países democráticos altamente industrializados<sup>5</sup>. Con el presente trabajo intentamos llenar parcialmente el vacío que existe en la literatura ecuatoriana en torno a ese tema, proponiendo algunas medidas tendientes a suavizar el efecto de tales políticas, lo que no sólo facilitaría los procesos de estabilización económica (no necesariamente en la

---

<sup>4</sup>Véanse, entre otros y desde las más diversas perspectivas ideológicas y disciplinarias, Ansaldi (1991), Calderón y Dos Santos (1990), Hinkelammert (1990), Raimondo y Echegaray (1991), Tiróny Lagos (1989) y Valenzuela (1992).

<sup>5</sup> En cuanto a los países subdesarrollados no parece existir ese tipo de estudios y mucho menos para América Latina. A este respecto resulta muy significativo que en una reciente selección de textos sobre "Elecciones y Política Económica en América Latina" (Rozenwurcel, compilador: 1991) el problema no merezca interés ni mención alguna por parte de los economistas que figuran en esa obra.

línea neoliberal), sino que, probablemente, contribuiría a fortalecer la precaria institucionalidad democrática del país.

Quito, 15 de noviembre de 1993.

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTUALIZACION DEL "CICLO POLITICO DE LA ECONOMIA"**

A mediados de los años 70 surge, exclusivamente en los países centrales, una abundante literatura en torno a los denominados "ciclos políticos de la economía", en la que destacan los trabajos de Nordhaus (1975), Frey (1978), Paldam (1979), Frey y Schneider (1981), Hee Soh (1986) y Rogoff y Siibert (1988). Entiéndense por tal denominación los fluctuantes procesos económicos de corto plazo —inflacionarios o deflacionarios— que provienen casi exclusivamente de la dinámica política propiciada por un gobierno en funciones —y, en principio, en su beneficio— con el propósito (no siempre alcanzado) de asegurar su reelección o la continuidad de su partido o coalición política en el poder.

Gracias al control directo o indirecto que el gobierno ejerce sobre los principales instrumentos de la gestión macroeconómica —que también puede incluir reformas legales, proyectos de inversión, políticas sociales, etc.—, las medidas que adoptan el presidente, su equipo económico y/o su gabinete durante las campañas para las elecciones presidenciales y parlamentarias garantizarían al gobierno determinados márgenes de acción para influir indirectamente en los resultados de los comicios.

Se trata, así, de medidas que refuerzan las acciones directas en ese sentido y que se refieren a la campaña propiamente dicha, lo que se materializa a través de los más variados mecanismos: manifestaciones públicas, propaganda a través de los

medios de comunicación, puesta en marcha de la maquinaria política en los barrios populares, promesa, inicio o culminación de obras públicas, adopción de políticas sociales, etc.

Los gobiernos poseen una infinidad de recursos pecuniarios e inmateriales para intentar dirigir —particularmente durante la campaña electoral— el voto hacia su candidatos presidencial y parlamentarios (por razones partidarias o de preferencia personal) en las elecciones generales que prepara. En esta materia nos limitaremos al estudio de las políticas macroeconómicas que el gobierno adopta en esa dirección y que dan lugar a los *ciclos políticos de la economía*.

La posibilidad de dar un sesgo político al ciclo económico aparece, históricamente, en el periodo de postguerra, cuando las interpretaciones de la obra de John Maynard Keynes (1936) aseguraban que con políticas *expansivas* de gasto público se podía llegar al pleno empleo desde una depresión o, al revés, que con medidas *contractivas* era factible reducir la inflación desde una situación de "sobrecalentamiento" de la economía. Por tanto, con el instrumental keynesiano el gobierno estaría en condiciones de manipular —dentro de ciertos límites— los vaivenes del ciclo económico, lo que contrasta con las concepciones macroeconómicas previas, es decir neoclásicas, según las cuales no era posible trastornar el funcionamiento de la "mano invisible" del mercado<sup>6</sup>. Se creía que los aumentos del gasto público sólo fomentarian la inflación, sin afectar al crecimiento económico (en el supuesto del pleno empleo).

Como suele suceder generalmente, también en este caso la realidad se adelantó a la teoría. En efecto, antes de la aparición de la Teoría General, el "keynesianismo" se había aplicado en Francia durante el experimento de Léon Blum, en la Alemania prenatal y en la de Hitler, así como en el transcurso del *New Deal* norteamericano. Es cierto que una vez conocida, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la teoría —que con algunos condimentos adicionales, en América Latina se

---

<sup>6</sup>También la Nueva Macroeconomía Clásica duda, ahora, de que pueda haber desviaciones de la tendencia incluso en el corto plazo, en presencia de expectativas racionales. Véanse, entre otros, los trabajos pioneros en esa línea de Sargent, Lucas y Wallace.



convirtió en el "estructuralismo", principalmente acogido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)— sirvió para justificar las políticas económicas adoptadas por determinadas fracciones sociales interesadas en implantar el proceso de sustitución de importaciones. Estas se valieron de ese enfoque para racionalizar sus convicciones vagas y/o sus intereses precisos (como sucede desde los años 80, aunque en otro sentido, con el Monetarismo y la llamada Nueva Macroeconomía Clásica).

Hasta entonces las más variadas teorías concebían el ciclo económico como el resultado de dinámicas económicas endógenas (por ejemplo, el principio acelerador de la inversión). Algunos autores lo atribuían a fuerzas *exógenas* regulares, tales como la posición de la luna respecto de la Tierra o las manchas solares, que determinaban el rendimiento de las cosechas agrícolas y, con ello, el resto de las actividades económicas. Pero nunca se había planteado la posibilidad de influir en el ciclo económico "desde afuera", políticamente, como sucedió, en realidad—gracias a John Maynard Keynes y Abba Lerner—, en el largo periodo de postguerra y que explica el enorme crecimiento económico y comercial mundial durante los "años dorados" de las economías capitalistas, hasta 1973.

En este tipo de estudios habrá que diferenciar dos tendencias políticas orientadas a influir en el ciclo económico, distinción que generalmente no se precisa con la suficiente claridad en la literatura acerca de este tema:

a. Una primera, de acción en el mediano plazo, que consiste en la manipulación gubernamental del ciclo económico cuando hay pleno empleo (e inflación "pura"), para lo cual se aplican políticas *deflacionarias*<sup>7</sup> o, al revés, cuando hay de-

---

<sup>7</sup>Se las adopta sobre la base de las más diversas justificaciones, entre las que destacan la *keynesiana*, que con ello busca evitar la inflación "pura", y la *kaleckiana*, que interpreta ese movimiento como presión de los capitalistas para "disciplinar" a la clase obrera. Kalecki previó bien los motivos por los cuales los capitalistas se opondrían al ciclo político de la economía a través de la expansión del gasto público. Sus principales "fobias" serían: "1) la aversión a la interferencia del gobierno en el problema del pleno empleo como tal, 2) la aversión a la dirección otorgada al gasto público (inversión pública y subsidios al

presión (altos niveles de desempleo y capacidad ociosa de producción), se adoptan políticas *expansivas* para reactivar el aparato productivo; y,

b. Una segunda, más bien coyuntural y enteramente distinta, se presenta cuando —(casi) independientemente de la fase del ciclo económico de mediano plazo en el que nos encontremos— el gobierno de turno aplica políticas expansivas con miras a las elecciones presidenciales *ad portas* y dirigidas, por tanto, a atraer el voto popular; y, a la inversa, cuando terminadas las elecciones se promueven políticas contractivas para suavizar la posible reactivación "exagerada" que resulta del ciclo político. Tal es el tema que nos interesa en el presente ensayo<sup>8</sup>.

Los gobiernos consideran que con esta "cirugía plástica" política del ciclo económico —que se desencadena a partir de instrumentos macroeconómicos— pueden acelerar la tasa de crecimiento del producto y reducir los niveles de desempleo vigentes durante el periodo que antecede a la campaña, lo que les permitiría apropiarse de un mayor caudal de votos que aquel que el ritmo del desempeño económico (y político) previo les habría otorgado. Es evidente que el caso de la contraposición (o *trade-off*) entre inflación y desempleo es sólo una de las posibilidades que consideran los gobiernos a la hora de poner en marcha el ciclo político: igualmente importantes podrían ser

---

consumo) y 3) la aversión a los cambios políticos y sociales que resultan del mantenimiento del pleno empleo" (Kalecki: 1943, p. 324). Esta última es la más importante pues tal mantenimiento llevaría a la imposibilidad empresarial de "disciplinar" a la clase obrera. Por supuesto, el autor reconoció, asimismo, que los capitalistas no se oponían a estas políticas expansivas en épocas recesivas (cuando su tasa de ganancia declinaba), aunque privilegiaban ciertas formas de gasto público como el armamentismo, los subsidios a la inversión, etc., más que la inversión pública o las políticas sociales. Véase el excelente tratamiento de estos temas en George Feiwel (1981, cap. IX, pp. 256-73).

<sup>8</sup>Cabe recordar que, en economía, generalmente se tratan tres tipos de ciclos económicos: los de "onda larga" o Kondratieff, que durarían un medio siglo; los Juglar, de 6 a 8 años; y los Kitchin, de menos de un lustro. El ciclo político de la economía, en cambio, muy distinto de los anteriores, apenas se prolongaría por un año o menos, abarcando el periodo que dure la "campaña electoral".

sus políticas de balanza de pagos, de salarios, tributaria y de inversión social.

En efecto, con la aplicación de medidas económicas expansivas —soltar las riendas del gasto público y la emisión primaria, entre otras— decididas por el presidente y el partido de gobierno, el equipo económico estaría (potencialmente) en condiciones de influir indirectamente en la votación, en la medida en que esas acciones reorientarían las tendencias del crecimiento económico en su favor. Como tal, el ciclo político generalmente obliga a modificar los programas económicos originales del gobierno, particularmente cuando se implantan en el marco de procesos de estabilización y ajuste o cuando se trata de gobiernos "conservadores".

Para el efecto, y en su forma más simplificada, en ese proceso preelectoral al gobierno se le plantearía el problema de la elección consciente entre las metas conflictivas de inflación y desempleo<sup>9</sup>, principales variables que tendrían en mente los electores al momento de depositar en las urnas el voto que todo gobierno ansía captar<sup>10</sup>. A cambio de menores niveles de

---

<sup>9</sup>Para ello se piensa en la Curva de Phillips, que marca la correlación negativa existente, en un país y en un momento determinado, entre ambas variables: más inflación, menos desempleo; y menos inflación, más desempleo. El tratamiento fundacional de este *trade-off* fue elaborado por Phillips (1958) y cuestionado posteriormente en parte por Phelps (1967) y Friedman (1968), quienes consideraron el hecho de que los agentes económicos incorporan en sus acciones las expectativas (de mayor inflación) derivadas de las medidas que el gobierno adopta con los fines expuestos.

<sup>10</sup>Aunque la evidencia no es contundente, por lo general se postula que los votantes tienen, en términos relativos, una preferencia por altos niveles de empleo (y crecimiento económico) y una aversión hacia la inflación (porque redistribuye arbitrariamente el ingreso, lleva a una asignación ineficiente de los recursos y genera problemas de balanza de pagos). Indudablemente, y siempre en términos relativos, habría una preferencia mayor por altos niveles de crecimiento frente a bajas tasas de inflación, aunque esto varía entre diversos segmentos poblacionales. En forma más sintética esa dicotomía podría consolidarse en un solo indicador "ideal": las tendencias de los ingresos reales al momento de la elección (véase Frey y Schneider: 1981).

desempleo, el gobierno obtendría mayor número de votos (aunque la inflación se acelere levemente). Es interesante observar que para Hee (1986, p. 34) la reducción de la inflación es también un objetivo, lo que complica el análisis. Sorprende, por otro lado, que el autor no discuta las consecuencias del aumento del crecimiento económico en los niveles de inflación. Igualmente Frey y Schneider (1981, p. 299) ignoran la curva de Phillips y postulan que la evaluación de los votantes depende principalmente de la capacidad del gobierno "para llevar la economía a un estado favorable: cuanto mayores las tasas de desempleo y de inflación, y cuanto menor la tasa de crecimiento del ingreso personal disponible, menor será la popularidad del gobierno". Por el contrario, en las coyunturas no eleccionarias ha resultado más importante hacer frente a la meta de estabilización que a la de desempleo, pues se trata de periodos en que el gobierno dispondría de mayores grados de libertad para afrontarla.

En ese sentido los análisis del ciclo político de la coyuntura económica intentan explicar las diversas acciones y políticas que eligen los gobiernos en ese proceso —y, en línea contraria, en el que sigue a la elección—, cuya "función-objetivo" está dirigida a obtener el máximo de los votos en las próximas elecciones. Se trataría, por tanto, de un problema de elección política intertemporal entre objetivos económicos en conflicto. La importancia de este tipo de estudios es evidente: permiten vislumbrar la forma en que determinadas decisiones políticas coyunturales habrán de afectar —en el corto, el mediano y el largo plazos— al bienestar futuro de una nación y, con ello, de la democracia. Por ello se trata, también, de un enfoque macropolítico y macroeconómico, aunque en los trabajos que se han publicado hasta ahora se limita al estudio de las políticas monetarias y, sobre todo, de las fiscales. A este respecto, "No más impuestos" es un *slogan* muy común (y pocas veces creíble) que los presidentes y, por supuesto, también sus opositores, lanzan para ser reelegidos.

Para la determinación de los ciclos se parte del hecho de que la población elige, cada cierto tiempo, entre partidos políticos alternativos, afrontando una gama de posibilidades, cada una de las cuales representa la posición de un partido y/o un candidato. Aunque es cierto que, en general y tradicional-

mente, los partidos de centro-derecha (neoclásicos) muestran mayor preocupación por el problema de la inflación y los de centro-izquierda (keynesianos)<sup>11</sup> por el del empleo, en los periodos eleccionarios las posiciones tienden a aproximarse al segundo enfoque, expansionista, con la esperanza de captar la predilección ciudadana<sup>12</sup>. En esa coyuntura, un deterioro en el crecimiento real de los ingresos —se trate de los salarios o del PIB— se atribuirá a la acción del gobierno de turno, con lo que advendría una marcada tendencia a favorecer el voto del candidato opositor y a la inversa.

De ello se desprende que en países democráticos, donde la votación es la base para la elección social, se presentaría un sesgo de largo plazo en que se eligen constelaciones de equilibrio que conducirían a una menor tasa de desempleo y a una tasa de inflación superior a la óptima (Nordhaus: 1975, p. 178). Aunque esta perspectiva de largo alcance también es relevante, aquí nos concentraremos en el "ciclo político de la economía", que concierne al comportamiento de los votantes y el gobierno en el corto plazo. Más exactamente, a los procesos que tienen relación con los ciclos económicos inducidos por los procesos políticos inmediatos. Además, por la existencia misma del ciclo político, el carácter pendular de las economías capitalistas tiende a ser más errático aún que el atribuible a las fuerzas económicas endógenas o a las provenientes de "choques" domésticos o del mercado internacional.

Como en la mayoría de modelos del ciclo político, asumiremos que los gobiernos son elegidos periódicamente en forma

---

<sup>11</sup> Respectivamente los partidos Conservador y Laborista en Gran Bretaña, el Republicano y el Demócrata en EUA y el Demócrata-Cristiano y el Social-Demócrata en Alemania.

<sup>12</sup> No debe confundirse esta tendencia con lo que podríamos denominar el teorema de Hotelling (1929), según el cual —sobre la base de la teoría microeconómica del oligopolio— los programas de gobierno de los partidos políticos se parecen cada vez más, tratando de ocupar el "centro" del mercado político en el afán de cubrir un espacio más amplio del espectro de votantes.

competitiva<sup>13</sup>, en plazos fijos, a través del voto universal y secreto; que el gobierno tiene un conocimiento y un control efectivo de algunos de los instrumentos que manipula para llevar la economía hacia las metas que persigue en el intento de maximizar votos (o minimizar su pérdida); que las medidas adoptadas tenderán a alcanzar los objetivos planteados en un plazo relativamente breve; y, que la "función social de voto" está constituida por la agregación de votantes que tienen una visión "miope" de las ofertas político-económicas disponibles.

A este respecto suponemos que, para la mayoría de la población, mayor peso tienen los eventos recientes que el recuerdo de elecciones anteriores. Es lo que se denomina comportamiento *miope*, en el sentido de que los votantes sólo evalúan las políticas y sus consecuencias en el periodo electoral del momento. Tampoco consideran las consecuencias futuras de las políticas en curso, diseñadas, para captar el voto, por el partido de gobierno (y que, se supone, participa en las elecciones por venir). Con la repetición de estos ciclos el grado de miopía ciudadana se va reduciendo, pero persiste. Paralelamente, los gobiernos desarrollan mecanismos cada vez más sofisticados para promover el ciclo sin que la mayoría de electores tome conciencia de ello.

Con propósitos puramente ilustrativos el Gráfico A (véase Anexo Gráfico) representa, en su forma más simple, este comportamiento económico cíclico condicionado por acciones políticas predecibles (en países desarrollados democráticos). De él se desprendería un movimiento contrapuesto de las tasas de inflación y de desempleo (tal como en la curva de Phillips<sup>14</sup>): previamente a las elecciones la primera aumenta y la segunda

---

<sup>13</sup>Lo que no quiere decir que en sistemas políticos no competitivos, como el mexicano, no se den los ciclos políticos de la economía (véase al respecto el análisis de Whitehead: 1990, p. 1138), si bien sus modalidades cambian en lo sustancial (en ese caso, porque el conflicto ocurre en el seno de la propia élite burocrática del Partido Revolucionario Institucionalista [PRI]).

<sup>14</sup>Es decir, se asume que los ciudadanos no modifican sus expectativas inflacionarias como consecuencia de las políticas monetarias y fiscales expansivas adoptadas por el gobierno en las coyunturas electorales.

cae, estimuladas por un crecimiento económico "artificialmente inducido" por políticas macroeconómicas, que rebasa la tendencia media; luego de las elecciones ocurriría lo contrario, aumentando el desempleo y cayendo la inflación.

En el Gráfico hemos asumido que el periodo gubernamental es de cinco años (medidos en la abscisa), con lo que el diagrama representa los periodos de tres gobiernos en esta sociedad hipotética. Asimismo, para simplificar diremos que el "periodo de campaña electoral" (PCE) es de un año, tiempo durante el cual el gobierno de turno adopta medidas expansionistas, con las que aumentaría la inflación y disminuiría el desempleo. Evidentemente, ese "periodo de campaña" depende de los más variados factores, el más importante de los cuales, para nuestros fines, es el lapso que requieren las medidas expansivas adoptadas para surtir efecto en la economía y, por tanto, en el "bienestar" de los votantes. Se trataría de buscar el periodo más corto para evitar que se desboque la inflación y el periodo más largo para captar el mayor número de votos. En encontrar la fórmula para hacerlos coincidir radicaría el secreto del político que busca embarcarse con éxito en el ciclo. En la ordenada se representan las tasas de inflación y desempleo.

Partiendo de estos supuestos, el primer gobierno llega al poder en al año 0. Dado que el régimen anterior le dejó una tasa de inflación en niveles "muy elevados" (10% al año, en el punto A), procede a aplicar políticas de estabilización graduales que hacia el cuarto año, antes del inicio de una nueva campaña electoral, decrece al 8% (punto B), con lo cual el desempleo también habrá aumentado en ese periodo de 4% (punto a) a 6% (b). De ahí en adelante, a un año de las elecciones, se reactiva la economía, cayendo el desempleo al 4% (c) o menos, pero a costa de un nuevo aumento de la inflación al 10% (C) o más. Terminadas las elecciones, y habiendo accedido a la gestión pública la misma administración o una nueva, se reinicia el ciclo: desinflación por cuatro años y reactivación durante el año preelectoral. Y así sucesivamente.

Sin embargo, es obvio que en la práctica la economía no fluye de manera tan estable y simétrica como en el diagrama: los periodos de campaña electoral no son fijos sino que depen-

den de múltiples factores determinados tanto por el gobierno como por la oposición y, en general, por la dinámica sociopolítica y las tendencias de la coyuntura económica; el impacto que las políticas de reactivación o estabilización tienen en las variables-objetivo se produce con mayor o menor retraso en cada coyuntura del ciclo económico; la presencia de choques de oferta le hacen perder regularidad y pueden escamotearle la meta perseguida; la fase del ciclo económico endógeno en el que nos encontremos también influirá en las tendencias del ciclo político... Por lo demás, cada gobierno, según la coyuntura, puede profundizar o suavizar el ciclo mediante políticas reactivadoras más o menos agresivas, de acuerdo con la disponibilidad de reservas internacionales, las condiciones del déficit fiscal, los ajustes viables de salarios, el grado relativo de oposición o cooperación empresarial y/o sindical, etc.

En pocas palabras, de acuerdo con la teoría del ciclo político de la economía, cuando un presidente asume el poder puede darse el lujo, durante los primeros años, de adoptar las medidas que desee<sup>15</sup>, lo que en periodos de crisis generalmente llevará a propuestas de estabilización y ajuste. En el último año de gobierno —meses más o meses menos— tenderá a soltar las riendas de las políticas de gasto público y monetarias y, donde sea posible, a controlar precios, conceder alzas salariales más allá de los incrementos de productividad, suavizar las tendencias a la devaluación del tipo de cambio, etc.

Es decir que, durante sus primeros años, el gobierno tendería, (casi) independientemente del signo político, a ser más ortodoxo y en los últimos más "populista". Si es de centro-derecha inicialmente sería más duro y en el último año más "flexible" y, si es de centro-izquierda, se ubicaría más al centro en un comienzo y más hacia la "izquierda" al final. *Ceteris paribus*, la austeridad relativa sería una característica de los años iniciales del gobierno y la "dilapidación" del último.

---

<sup>15</sup>No siempre en coincidencia con su programa electoral de gobierno y, a menudo, modificando políticas según los grados relativos de resistencia y conflicto social que se presenten frente a las medidas adoptadas en cada coyuntura.



Sin embargo, según las investigaciones realizadas en los países centrales, no todas las economías capitalistas democráticas se comportarían de acuerdo con el enfoque del ciclo político, como consecuencia de peculiaridades institucionales, administrativas, políticas y de inserción internacional que caracterizan a cada uno de ellos. Son estos aspectos los que faltaría investigar en detalle para perfeccionar el "modelo" del ciclo político (y para diseñar propuestas que puedan neutralizarlo donde exista) y, ante todo, para encontrar vías tendientes a evitar su procesamiento o, cuando menos, sus impactos negativos.

Cuanto más largo es el periodo presidencial, evidentemente menos ciclos políticos pueden darse en un determinado espacio de tiempo (Hee: 1986). De ahí que, de ser válido este planteamiento, cabría concluir que, asumiendo todas las condiciones constantes, cuanto más corto es un régimen, mayor daño se hará a las generaciones futuras a consecuencia de la mayor "erraticidad" de las políticas macroeconómicas. Aunque son numerosos quienes razonan de este modo, más adelante veremos que semejante conclusión se basa en un silogismo erróneo.

En el periodo posteleccionario las políticas macroeconómicas tienen un horizonte mayor y son más congruentes con las propuestas propias del partido de gobierno. Pero serán también más ortodoxas de lo que habrían sido de no existir el ciclo político. Esto se aplica a todos los casos, a menos que se trate de un gobierno "populista", como lo califican (no muy afortunadamente) Dornbusch y Edwards (1990) y Sachs (1989).

En el periodo preeleccionario el horizonte se acorta, concentrándose en los comicios y, muy a menudo, aplicando medidas irreconciliables con el programa de gobierno —particularmente cuando se trata de un régimen "conservador"<sup>16</sup>— y, por lo general, también con la lógica económica más elemental.

---

<sup>16</sup>Desafortunadamente los Programas de Gobierno sólo sirven para la campaña electoral, siendo sustituidos por otros muy distintos cuando se llega al poder.

Para terminar, un dato que merece atención. De acuerdo a la evidencia empírica, recogida por diversos autores, no es muy contundente la confirmación del ciclo político de la economía en los países desarrollados. Por otro lado, creemos que en esas naciones el tema irá desapareciendo de las agendas de investigación, puesto que nuestra hipótesis es que *a medida que se profundiza la democracia en un país, menores posibilidades tiene el gobierno de impulsar el ciclo político o de alcanzar sus propósitos* en esas sociedades. Y ello por razones obvias: se desarrollan instituciones que tienden a suavizarlo; se va constituyendo un número creciente de ciudadanos capaces de descubrir lo que esconden las acciones del gobierno, pues van aprendiendo rudimentos de economía y, sobre todo, desentrañando las lógicas políticas subyacentes; los gobiernos van adoptando políticas dirigidas más al mediano y el largo plazo y toman conciencia de que no resulta tan fácil engañar a la población; etc. Pensamos, sin embargo, que este proceso no es lineal. En el largo plazo, más bien cabría plantearse la hipótesis de una reversión que daría lugar a una curva en "U" invertida: en las democracias restringidas no hay necesidad de implantar el ciclo político porque los grupos de poder controlan férreamente el sistema (turnándose las facciones en el gobierno); luego, a medida que se amplía la democracia formal, el ciclo político desempeña un papel fundamental; y, finalmente, cuando se ha institucionalizado la democracia, el ciclo político es marginal o inexistente (por infructuoso) en el diseño de las políticas macroeconómicas.

## **CAPITULO II**

### **VARIABLES PARA ESTIMAR EL CICLO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL**

A partir de aquí nos concentraremos en el caso ecuatoriano e intentaremos responder a algunos de los siguientes interrogantes: ¿Existen los ciclos políticos en el Ecuador? ¿Cómo y por qué surgen? ¿Con qué frecuencia? ¿Cuáles son las políticas macroeconómicas concretas que se adoptan para impulsarlos? ¿Cuáles son sus peculiaridades? ¿Qué consecuencias económicas y políticas tienen? ¿Cómo enfrentarlos en caso de considerarlos nocivos?

Una vez conocido el "paradigma" del ciclo político, y antes de entrar a su análisis específico en el país, debemos determinar las principales variables que manipula el gobierno para procesarlo e intervenir en el proceso económico "normal", así como para delimitar lo que podría entenderse como el "periodo de campaña electoral".

#### **Instrumentos para fomentar el ciclo político**

De acuerdo con los estudios sobre el ciclo político, en los países desarrollados éste se procesaría básicamente a partir de las políticas fiscal y monetaria expansivas y, aunque en menor medida, de las políticas de ingresos. Curiosamente, en esos trabajos sólo se analizan las correlaciones entre los periodos electorales (que se establecen de manera excesivamente mecánica) y las tasas de inflación y crecimiento económico y empleo, sin explicitarlas políticas macroeconómicas generales ni los instrumentos específicos que se adoptaron para gestar el

ciclo político, y mucho menos los mecanismos de transmisión entre las políticas económicas, las variables objetivo intermedias y la intención de voto del electorado.

En el Ecuador, en cambio, el proceso es más sofisticado y más burdo a la vez. Más sofisticado porque, a más de las políticas nombradas, se hace uso de un arsenal mucho más amplio de instrumentos de política macroeconómica para llevarlo a cabo. Y más burdo porque resulta evidente a ojos de cualquier conocedor de los objetivos que se persiguen con tales medidas. Por lo demás —y eso facilita la promoción del ciclo—, no existen instituciones que estén en condiciones de dificultar o contrarrestar las medidas "demagógicas" o "populistas" que se adoptan durante la campaña electoral.

La presente sección trata de estos aspectos y en ella se precisan las variables que nos servirán para determinar los ciclos a partir de algunas hipótesis básicas que plantearemos más adelante. Cabe señalar, sin embargo, que nuestro propósito ha estado fuertemente limitado por la exigua disponibilidad de datos que permitan constatar la presencia de tales ciclos en el país.

El método que utilizaremos para estimar su duración e intensidad consistirá en escoger indicadores que permitan medir, directa o indirectamente, el proceso de gestión macroeconómica en el periodo electoral y, en contraposición, durante el periodo posterior. La medición tendrá que demostrar una desviación de la tendencia en el caso de cada una de las variables escogidas, es decir en relación con el periodo previo (y posterior) a la "campaña electoral", para sustentar las hipótesis que se propongan.

Se trata, en última instancia, de determinar las políticas específicas que el gobierno adopta porque cree que con ellas aumentará, aunque fuera temporalmente, el "bienestar" de la población votante, sea a través de un incremento directo o indirecto de sus ingresos o niveles de empleo, o por medio de una desaceleración o congelamiento de los gastos básicos de la canasta familiar. También cabe la hipótesis de que el gobierno sólo persiga que esos indicadores del nivel de vida presenten, durante el periodo eleccionario, un deterioro menor que el de

los meses previos a su inicio, lo que dependerá de las coyunturas específicas por las que atraviese el país en el lapso de la campaña concreta que se analice.

Como es evidente, el "sesgo" implícito en esta investigación radica en el hecho de que durante todo el periodo de análisis el Ecuador se ha visto abocado a una grave crisis que obliga, tendencialmente, a la aplicación de medidas de "ajuste" para cerrar las brechas.

Dado que en este análisis nos concentramos en las medidas macroeconómicas antes que en las de tipo sectorial, regional o micro-focales, dirigidas a poblaciones específicas, las variables que demanda este tipo de análisis no pueden ser anuales debido a que, por un lado, abarcan un periodo demasiado ambiguo como para medir con precisión el inicio y fin del ciclo y, por otro, a que el año civil no coincide con los periodos de campaña eleccionaria. Ahí radica, precisamente, una deficiencia común a todos los estudios acerca de los ciclos en los países desarrollados: los análisis de política monetaria y fiscal determinan en forma muy agregada el "periodo electoral" como el equivalente al año calendario en el que se realizan las elecciones, lo que puede atribuirse al afán de hacer análisis comparativos entre un gran número de países y años.

Por tanto, las estadísticas pertinentes para fundamentar nuestras hipótesis tendrán que ser mensuales o trimestrales e incluso semestrales para medir el ciclo con alguna exactitud. Esta exigencia entraña una dificultad mayor para el estudio, ya que los indicadores más importantes que producen las instituciones gubernamentales sólo se presentan, en el mejor de los casos, en términos anuales. Así pues, no se dispone, desgraciadamente, de las estadísticas necesarias para la construcción de los indicadores cruciales —el consumo privado y el empleo— que serían las variables macroeconómicas más significativas para medir con exactitud el ciclo político en el país: los datos macroeconómicos trimestrales que estima el Banco Central del Ecuador, referidos al PIB y sus componentes por el lado de la demanda, son deficientes.

Ello nos obliga a buscar indicadores menos agregados (específicos) o indirectos de esas variables claves. En tal

sentido sugerimos diferenciar entre indicadores "directos" e "indirectos". Los primeros son guarismos que nos permitirían colegir, a partir de ellos mismos y en forma inmediata, el impacto que sobre el "bienestar" de los votantes ejerce la política macrogubernamental, mientras que los indirectos nos darían pautas muy aproximativas que sugieren tendencias debido a su efecto sobre otras variables que sí influirían directamente en el nivel de vida de la población. Una dificultad adicional que se presenta en este estudio es que no conocemos el retraso (*lag*) existente entre la adopción de una decisión de política (gobierno) y su impacto en la gente (votante).

Entre las variables directas diferenciaremos —aunque no siempre pueda hacerse en forma precisa— las que repercuten en el ingreso familiar y las que actúan sobre el gasto familiar<sup>17</sup>. Al tratarse de las que aumentan los ingresos presentes tendremos en cuenta tanto los ajustes de los salarios mínimos vitales y complementos que determina el gobierno, considerando su monto y su periodicidad, cuanto las facilidades de crédito que se expandirían por la oferta monetaria creciente y, en consecuencia, por las tasas activas (y pasivas) decrecientes. En relación con los indicadores que nos servirán para medir el impacto sobre el gasto y, más precisamente, sobre la canasta de consumo familiar, figuran los precios y tarifas básicas —alimentos, transporte, alquileres, tarifas públicas— incluidos los impuestos indirectos y los subsidios.

Por otra parte, entre las variables indirectas que afectarían al bienestar de la población pueden considerarse las que influyen sobre una o más de las variables-objetivo planteadas:

---

<sup>17</sup>Nótese, sin embargo, que pueden darse interdependencias o contradicciones entre unas y otras medidas. Por ejemplo, el aumento salarial puede dar lugar a un aumento de los precios básicos de la canasta familiar, particularmente cuando, según el grado de monopolio, las empresas están en condiciones de trasladar los aumentos de costos a los precios. Asimismo, una reducción de las tasas de interés activas comprimiría el crédito otorgado (limitación cuantitativa), con lo cual pueden aumentar las tasas de interés "informales".

empleo, ingresos, infraestructura y otros bienes públicos, etc. Entre ellas se cuentan la inversión y el gasto público, el endeudamiento público externo y el grado de incumplimiento de compromisos (metas cuantitativas trimestrales) que el gobierno pudiera haber acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este último caso, debido a la "necesidad" política de suavizar la recesión y/o la inflación y, en general, las tendencias que podrían repercutir negativamente en el nivel de vida de la población.

En cuanto al gasto e inversión pública creciente, sobre todo en infraestructura, es de suponer que induce a incrementar tanto el empleo como el poder de compra de la población durante la campaña. Un indicador indirecto de esta variable, al que tenemos acceso en términos mensuales, es la expansión del crédito del Banco Central al sector público. Otro indicador estaría dado por la expansión del crédito al sector privado y las variaciones en el encaje legal, con lo cual pueden abaratare los términos para las compras a crédito. (Respecto de esta variable caben dos opciones: disminuir el encaje legal, en la medida en que aumenta la oferta monetaria, lo que podría conducir a la reactivación de la economía por la baja de las tasas de interés; o aumentar el encaje, lo que, en cambio, permitiría una mayor expansión del crédito al sector público y, con ello, de su gasto expansivo.) También podría considerarse como una herramienta adecuada el mantenimiento o el aumento del tipo de cambio, que permite reprimir la inflación al abaratar o mantener constantes los precios de los productos nacionales, en cuanto a costos, y, sobre todo, por su tendencia a abaratar las importaciones en cuanto a precios. Finalmente, la reducción arancelaria puede contribuir a reforzar este efecto, pero es una medida mucho más difícil de aplicar por razones administrativas, debido a los engorrosos trámites y a la intervención del Congreso que se requeriría para su adopción constitucional.

El Cuadro 1 sintetiza algunos de los principales instrumentos de que dispone el gobierno para implementar el ciclo político, los efectos esperados (positivos), los únicos en que, naturalmente, insiste, y los inesperados (negativos) que,

**Cuadro 1**  
**Herramientas para impulsar el ciclo político y sus**  
**consecuencias esperadas (probables)**

Modalidad	Instrumento	Impacto Positivos	Esperado Negativos
A. Directa			
	Ingresos:		
	a. SMV y Complementos (+)	Consumo (+) Empleo (+) PIB (+)	Costos (+) Precios (+)
	Costo y acceso al crédito:		
	b. Masa Monetaria (+)	Consumo (+)	Ahorro
	c. Encaje Legal (+ ó -)	Inversión (+)	Financiero
	d. Tasas de Interés (-)		(-),Asigna- nación Recursos
	Canasta Familiar:		
	e. Tarifas públicas* (-)	Consumo (+)	Déficit Fiscal (+)
	f. Precios canasta ** (-)	Consumo (+)	Inversión Privada (-)
	g. Impuest. Indirectos (-)	Consumo (+)	DF (+)
B. Indirecta:			
	a. Invers. pública (+)	Infraestruct (+)	Déficit
	b. Gasto públ. Corr (+)	Consumo (+)	Fiscal (+)
	c. End. públ. ext. (+)	Gasto públ.(+)	
	d. Acuerdo con FMI (-)	Consumo (+) Gasto Púb. (+)	Huida capitales

\* Incluye electricidad, agua, teléfono, predios, etc.

\*\* Precios oficiales, incluyendo subsidios, relativos, particularmente, a: aceite, arroz, azúcar, leche, harinas, transporte, combustible (gas, gasolina y kérex), alquileres, materiales de construcción (cemento y hierro), etc.



de poder hacerlo, los dejaría al próximo gobierno<sup>18</sup>. Importa señalar, además, que el gobierno no trata necesariamente de mejorar la situación de la gente en términos absolutos, sino que —especialmente en periodos de crisis— se contentará con evitar un deterioro mayor de las condiciones de vida de los votantes. En este sentido especula con el hecho que las expectativas *relativas* deben mejorar para captar el voto popular, lo cual en épocas de crisis profunda y generalizada ya es un mérito, por lo menos a juicio de los miembros del gobierno.

Al margen de estos indicadores cuantitativos será necesario considerar también situaciones y reformas cualitativas que complementen o refuercen el ciclo político, y que consideraremos —sólo aunque marginalmente— al momento de estudiar el proceso en el caso ecuatoriano.

Es lógico que cada equipo económico tiene preferencias específicas, a causa de los intereses que representa, los objetivos que persigue y/o la "filosofía económica" que profesa, respecto del conjunto de instrumentos que considera conveniente manipular para crear el ciclo político, independientemente de que —según la coyuntura— algunos pueden utilizarse y otros no, viabilidad que deriva de condicionamientos políticos y/o de disponibilidades económicas. Cabe señalar, además, que el control sobre la variable expuesta debe estar en manos del presidente y/o el gabinete y/o el equipo económico para que tenga sentido incluirla en la lista. Y, como sabemos, no todos los instrumentos y variables macroeconómicas esenciales están sujetas a manipulación por parte del gobierno de turno. (Conviene recordar aquí que la política de fijación de salarios mínimos era, hasta hace poco, atribución del Congreso, aunque el presidente de la República tenía poder de veto.)

---

<sup>18</sup>Los diversos indicadores allí expuestos sólo representan algunas de las variables básicas a las que podríamos tener acceso, pero habría muchas otras de interés para un estudio más profundo y preciso, tales como (siempre y cuando se disponga de ellas mensual o trimestralmente), el endeudamiento externo público, el monto de los subsidios que se otorgan al consumidor, las tasas de desempleo y subempleo, el crecimiento del consumo privado agregado, etc.

Finalmente, consideraremos también las "marchas atrás" a que el ciclo político puede conducir en materia de política económica o respecto de las "reformas estructurales", contrastándolas con la "filosofía" del gobierno o sus programas originales. La desviación del atajo originalmente concebido puede atribuirse en algunos casos al ciclo político, aunque muy a menudo responde más bien a fuerzas sociopolíticas que se oponen a las políticas de estabilización propiamente tales — independientemente de los periodos electorales — o presionan para que se las adopte.

Del cuadro se desprende que, en general, contrariamente a lo que opinan los legos y los economistas neoclásicos, la política económica no es un conjunto de instrumentos universalmente válido, que persigue ciertos objetivos precisos en bien de la nación, aunque así la presenten los políticos conservadores y los buenos economistas. Según la modalidad de acumulación que se persiga, la dinámica sociopolítica predominante y el tipo de Estado vigente, un conjunto de medidas económicas siempre ha respondido a las configuraciones hegemónicas entre fracciones sociales y a las acciones y reacciones de los grupos perjudicados (Schuldt, 1980).

De ahí que, en lugar de corresponder a un programa económico coherente en términos de teoría y de balances macroeconómicos, en la vida real las medidas se adoptan para favorecer sistemáticamente a determinados segmentos sociales, para compensar a las fracciones con poder que se han visto perjudicadas por ellas o para responder a choques externos o internos, entre otras finalidades.

En otras palabras, el monto y estructura del gasto público y de la emisión primaria, los niveles de endeudamiento externo, las transferencias, los subsidios, la estructura y nivel tributario, las tendencias del tipo de cambio, de las tarifas públicas, de los salarios, de los alimentos e insumos básicos, de los alquileres, etc., siempre han sido manipulados por el poder central en función de procesos sociopolíticos más complejos, que influyen tanto en el corto como en el mediano plazo. Ello responde a una concepción específica de la modalidad de acumulación y, en particular, de los aliados a quienes se

quiere favorecer o neutralizar y de las compensaciones que se deben otorgar a los grupos poderosos que se opongan a las medidas.

En ese paradigma el ciclo político es sólo una de las manifestaciones de ese manejo "extra económico" de la política económica, para la cual, además, las escuelas económicas generalmente sólo desempeñan un papel justificador de la posición del gobierno o de sus contrincantes. Si bien en el largo plazo se imponen implacablemente las fuerzas económicas subyacentes, en el corto y el mediano plazos la lógica política de la política económica puede predominar frente a su racionalidad propiamente económica.

### **Determinación de las "campañas electorales" en el Ecuador**

Como consecuencia de la necesidad que los gobiernos tienen de impulsar el "ciclo político", según la hipótesis que avanzan todos los estudios al respecto, las políticas económicas se desviarían de su curso "normal" programado — es decir, del privilegiado por el gobierno conforme a sus intereses y programa, según la coyuntura económica predominante— en el año previo a la realización de elecciones presidenciales. Es de presumir que, con este cambio de políticas, podría darse un "retroceso" con relación a la marcha hacia las metas originalmente fijadas, independientemente de la fase del ciclo económico (endógeno) en que se encuentre la economía. En algunos casos, incluso, como veremos más adelante, puede procesarse una reversión de 180 grados respecto de la lógica original y la "filosofía" gubernamental a consecuencia del ciclo político.

En materia de elecciones cada país tiene sus propias peculiaridades institucionales que, además, cambian, aunque lentamente, con el tiempo, lo cual impide efectuar estudios macroeconómicos comparativos que no tengan en cuenta tales especificidades. Sin embargo, ninguno de los trabajos conocidos establecen diferenciaciones mayores, cuando lo aconsejable sería comenzar con estudios específicos de cada país, como intentaremos hacer aquí muy aproximativamente. Un conocimiento general del sistema electoral ecuatoriano en

los años 80 tiene que ser el punto de partida para determinar los lapsos que cubren las campañas electorales que, a su vez, constituyen los marcos temporales para especificar la duración aproximada de los ciclos políticos.

El Ecuador es muy especial en este sentido y obliga a un análisis bastante más minucioso y complicado de los ciclos políticos, tanto porque las elecciones presidenciales se repiten cada cuatro años (y, en cada caso, en dos oportunidades porque ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta), y porque hay elecciones intermedias entre aquellas (que permiten asegurar el control del Congreso o el cambio de las correlaciones de fuerza en su seno, desde las elecciones presidenciales previas).

De manera que cada dos años se realizan elecciones de importancia, si bien, evidentemente, las presidenciales de 1984, 1988 y 1992 fueron las principales, mientras que las intermedias de 1986 y 1990 tuvieron relevancia para tratar de mantener la mayoría en el Congreso (en la práctica, los gobiernos perdieron su hegemonía en esos comicios). En el análisis subsiguiente habrá que apreciar qué tipo de elecciones tiene más importancia para cada gobernante: si la primera o la segunda vueltas de las presidenciales o la intermedia legislativa.

En teoría cabría esperar que el "período de campaña" fuera más largo y más intenso en el primero (presidencial) respecto del segundo (intermedio), pese a que es imposible precisar su delimitación, puesto que depende de la coyuntura económica, la dinámica sociopolítica, las percepciones que el gobierno tiene de ellas, el grado de "desgaste" del gobierno, etc. A ese respecto surge otro tema clave, de carácter mucho más técnico: ¿en cuánto tiempo surten efecto los instrumentos aplicados sobre los votantes? Para responder habría que distinguir entre los que tienen un impacto inmediato y los que actúan con un retraso que va de tres a seis meses (como en el caso de la política monetaria expansiva). Esto determinará también el tiempo que el gobierno necesita para fijar el inicio de la campaña en términos del ciclo político. Este puede adoptar una periodización muy distinta a la que determina la campaña que se lleva a cabo a través de otros sistemas, tales como la

propaganda en los medios masivos de comunicación, en las plazas públicas, etc., complicando más aún la determinación del periodo de campaña.

En el Ecuador se han realizado, entre 1984 y 1992, seis elecciones presidenciales (contando tres primeras y tres segundas vueltas) y dos intermedias: tales son los comicios que nos interesarán en el análisis que emprenderemos en la sección siguiente.

Se deduce, pues, que el proceso del ciclo político podría ser particularmente importante en el Ecuador por el peculiar sistema de elecciones prevaleciente en el país desde 1984, como consecuencia de las reformas constitucionales de 1983 que acortaron el periodo presidencial de cinco a cuatro años y que introdujeron las elecciones intermedias. En principio, este sistema tendería a generar ciclos políticos más recurrentes que en otros países por el hecho que cada bienio se realizan elecciones generales.

Tratándose de un estudio tentativo del ciclo político de la economía en el Ecuador, y con la esperanza de que en el futuro se estudie con mayor profundidad el problema desde otras perspectivas económicas o desde otras disciplinas, apenas nos atrevemos a sugerir, muy burdamente, el "periodo de campaña" como el lapso que transcurre entre su inicio (determinado por el gobierno a base de motivaciones sobremanera subjetivas) y su culminación (con la votación popular de la segunda vuelta o de la elección intermedia); y a fin de ajustar los periodos específicos más adelante, partiremos del supuesto de que la campaña electoral presidencial se inicia nueve meses antes de las elecciones (primera vuelta) y que las intermedias comenzarían con cinco meses de anticipación. Con ello estamos asumiendo, de partida, que para el gobierno de turno las elecciones presidenciales son más importantes que las intermedias, supuesto que no es forzosamente válido: en efecto, creemos que en el futuro las elecciones intermedias suscitarán mayores preocupación y esfuerzos gubernamentales, siempre y cuando se vaya institucionalizando la democracia en el país. De lo contrario la perderán, considerando incluso la especulación de los gobernantes de poder "comprar las camisetas" de los diputados que requieran para alcanzar la mayoría.

A partir de ese criterio, que hemos calificado de mecánico y burdo, definiremos el lapso de los ciclos de la siguiente manera:

1. Elecciones presidenciales, que requieren, como mínimo, *nueve meses* de "promoción" *antes de la primera vuelta*, hasta el mes en que se procesa la segunda vuelta (lo que da un total de entre 12 y 14 meses). En ese lapso se considera (contando, en cada caso, los meses completos):

a. Para las elecciones presidenciales de 1984, de abril a diciembre de 1983, a más del periodo que va hasta la segunda vuelta de mayo de 1984 (14 meses);

b. Para las de 1988, de abril a diciembre 1987, debiendo añadirse el lapso entre las dos vueltas, hasta mayo de 1988 (14 meses); y

c. Para las de 1992, de agosto de 1991 a abril de 1992, y el periodo intervueltas hasta julio de 1992 (12 meses)<sup>19</sup>.

2. Elecciones Intermedias (junio), que exigirían *cinco meses* de "fomento" (lo que da un total de seis meses "inactivos"):

a. Para las de 1986, entre enero y mayo de 1986;

b. Para las de 1990, entre enero y mayo de 1990; (y ya se podría pensar, con fines de pronóstico, en ...

c. Para las de mayo de 1994, entre enero y abril de 1994).

Por *diferencia* se obtiene que no hay razón alguna para que el ciclo político funcione en los periodos restantes, cuando el gobierno puede sentirse "libre" de adoptar cualquier medida (que, se supone, coincide con las de su "programa de gobierno"), a saber:

a. Gobierno de Roldós-Hurtado, de agosto de 1979 a marzo de 1983;

b. Gobierno de Febres Cordero, de agosto de 1984 a enero de 1986 y de julio de 1986 a marzo de 1987;

c. Gobierno de Borja, de agosto de 1988 a enero de 1990 y de julio de 1990 a marzo de 1991; y

---

<sup>19</sup> Este acortamiento de dos meses en la última campaña presidencial se debe al hecho de que se redujo el periodo entre la primera y la segunda vueltas.

d. Gobierno de Durán Ballén, de agosto de 1992 a enero de 1994, y —previsiblemente— de junio de 1994 a marzo de 1995.

Estas fechas son muy aproximativas y podrán precisarse hasta cierto punto cuando analicemos, caso por caso y política por política, cada uno de los ciclos políticos de los gobiernos. De donde se desprende, sin embargo, que un gobierno que tiende a insertarse en la lógica del ciclo político, durante su periodo de administración del Estado de 48 meses, tiene apenas alrededor de 27 meses, como máximo, para realizar su programa y aplicar políticas de ajuste (en periodos de crisis). Por tanto, en el mejor de los casos, los 19 meses restantes estarían destinados a promover el ciclo político y a procesar la transición y entrega del poder.

### CAPITULO III

## LOS CICLOS POLITICOS DE LA ECONOMIA EN EL ECUADOR, 1983-1992

Analizaremos a continuación las políticas económicas aplicadas en el país para impulsar los ciclos políticos a lo largo del periodo que va de 1983 a 1992. Ordenaremos nuestras hipótesis sobre el ciclo político, utilizando las variables expuestas en el capítulo precedente, en función de políticas globales o temas agregados (macroeconómicos), ejemplificándolos según los diversos gobiernos democráticos que se han sucedido desde entonces.

Para fundamentar la existencia de ciclos políticos en el Ecuador, recurriremos a las siguientes hipótesis<sup>20</sup>:

a. Los *paquetes económicos* sólo se aplican en periodos no electorales, tal como los definimos más arriba;

b. El inicio de *negociaciones con el FMI*<sup>21</sup>, la firma de Cartas de Intención y la adopción de los programas *stand-by*

---

<sup>20</sup> Hemos indicado ya que la disponibilidad de datos nos limita sobremanera para plantear hipótesis más precisas. Por otra parte, es importante insistir en que los ciclos políticos durante el periodo en cuestión (1983-92) vienen "distorsionados" en extremo por la crisis generalizada que afectó al país en esa década y, en consecuencia, por la "necesidad" de aplicar políticas de estabilización y ajuste.

<sup>21</sup> Se inician, en realidad, poco antes de la primera vuelta electoral presidencial y, especialmente, entre la primera y segunda vueltas. Luego, a partir de la asunción al poder del nuevo Presidente en



se dan preferencialmente fuera de los procesos electorales, estando parcialmente relacionados con la hipótesis a.;

c. La concesión del *crédito interno* del Banco Central es más expansivo (o menos contractivo) en periodos de campaña, especialmente el dirigido al sector público; lo que se aplica —*ceteris paribus*, es decir en igualdad de condiciones de monetización de la reserva monetaria internacional— igualmente a los incrementos en la oferta monetaria, la base monetaria y la emisión primaria;

d. La *inflación* es tendencialmente mayor en periodos electorales, como consecuencia de las políticas expansivas aplicadas; pero, los precios de la *canasta familiar* básica aumentan a ritmos menores en esas coyunturas políticas;

e. La *política salarial* es más expansiva y los ajustes más frecuentes durante las campañas políticas que en los demás periodos; también el número de *convenios colectivos* es mayor (y hacen más concesiones) en tales coyunturas;

f. El *crecimiento económico* (del PIB) es mayor durante las campañas electorales que en los "periodos normales" de gobierno; y

g. Otras medidas y, sobre todo, determinadas *reformas estructurales* tienden a darse fuera de los periodos de campaña electoral.

Como veremos, no todas esas hipótesis se cumplen en el caso del Ecuador, pese a lo cual pueden determinarse nítidamente los ciclos políticos a lo largo del periodo estudiado. Los tres presidentes de la década pasada han tendido a impulsar enérgicamente, aunque con variada intensidad y diferentes instrumentos el ciclo político en coyunturas electorales, no sabemos si consciente o inconscientemente.

### **Los "paquetes" económicos y los Acuerdos con el FMI**

De existir una tendencia gubernamental a fomentar los ciclos políticos en el Ecuador, cabría esperar que los grandes programas económicos de ajuste no se apliquen, en general, durante los "periodos electorales", tiempos políticos que, desde

---

agosto, las reuniones del "equipo económico" con la Misión enviada por el FMI son mucho más frecuentes.

la perspectiva del gobierno, se convertirían así en vedas estabilizadoras autoimpuestas.

En efecto, revisando las fechas de los "paquetes" económicos más importantes advertimos que prácticamente ninguno de ellos se dio durante las campañas electorales, en cuyo transcurso apenas suelen aplicarse medidas marginales o de escaso impacto inmediato. El Gráfico B (véase Anexo Gráfico) muestra las tasas inflacionarias mensuales, marcando los "picos" con un número correspondiente a cada uno de los trece paquetes aplicados entre 1981 y 1993 (nótese que el periodo de septiembre de 1988 a julio de 1992 fue de "gradualismo" o de paquetes "estirados").

En primer lugar, durante el gobierno de Osvaldo Hurtado (antes del periodo electoral de abril de 1983 a mayo de 1984) se dieron los más variados ajustes desde 1981, a saber: los paquetes "estirados" entre febrero y mayo de 1981 y entre marzo y mayo de 1982, el paquete-golpe de octubre de 1982 y el de "despedida" del 19 de marzo de 1983, poco antes del inicio de la campaña electoral. Coincidiendo con este último paquete —que llevó a elevadas tasas de inflación en abril y que en mayo se ubicó casi en 7%, sin precedentes en decenios anteriores (luego fue declinando y llegó incluso a ser negativa en noviembre de 1983, cuando se estaba ya en plena campaña electoral)— se firmó la primera Carta de Intención de ese decenio (la anterior data de julio de 1972. BCE, 1990:29) con el FMI para obtener un crédito contingente. La renovación del convenio sí se pidió en el periodo electoral, con Carta de Intención del 19 de abril de 1984, antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales (y cuatro meses antes de la entrega del mando) en que la coalición de los partidos de gobierno ya no tenía posibilidades de volver al poder. Se observa así que en el gobierno de Hurtado no se dieron medidas de impacto profundo durante los periodos de campaña.

Poco tiempo después de haber asumido la presidencia, León Febres Cordero adopta su primer gran paquete el 4 de setiembre de 1984 (ya el 21 de agosto se habían incrementado las tarifas de transporte público en 33%), al que le siguen ajustes de precios el día 11. En diciembre de ese año se dictan medidas diseminadas a lo largo del mes, que —a diferencia del

paquete anterior— tienen un impacto inflacionario elevado. El 9 de enero de 1985 se firma la Carta de Intención con el FMI (las demás Cartas, que son continuación de las anteriores, datan del 14 de julio de 1986, fuera de cualquier periodo electoral, y del 3 de diciembre de 1987, dentro de la campaña para las elecciones generales de 1988) y en agosto se impone un nuevo paquete. Finalmente, el 28 de enero de 1986, en vísperas del inicio de la campaña para las elecciones intermedias de junio, se aplican medidas adicionales que no configuran propiamente un paquete.

Tras haber perdido, temporalmente, la mayoría en el Congreso en junio de 1986, el 11 de agosto se lanza, pese al rechazo nacional plebiscitario, un nuevo paquete de medidas (la más importante de las cuales consistió en la flotación cambiaria) y se logra la aprobación de 14 proyectos de ley. Finalmente, en marzo de 1987, justo un mes antes de que comenzara la campaña electoral presidencial, se aplica el último bloque de medidas hasta el final del periodo. De abril de 1987 hasta mayo de 1988, fecha en que se celebra la segunda vuelta, no se adoptan ajustes de ese tipo y se desmonta la liberalización propugnada, con la (vana) esperanza de llegar nuevamente al gobierno (aunque se logra reprimir realmente la inflación mensual hasta el final de esa administración). De manera que tampoco en este caso se promulgan medidas drásticas en los procesos electorales de 1986 y de 1987-1988.

A lo largo del gobierno de Rodrigo Borja se advierte un comportamiento similar en cuanto a la periodicidad de los ajustes. Apenas asumido el poder, el 30 de agosto 1988 se lanza el primer bloque de medidas y en 1989 un nuevo "paquete estirado" entre marzo y mayo, así como el reajuste de la política cambiaria en julio de ese año. De allí en adelante se procesan ajustes pequeños que "estabilizan" la inflación en niveles relativamente elevados (en torno al 3,5% mensual), o sea el denominado enfoque "gradualista" de estabilización. Se firma la primera Carta de Intención del gobierno fuera del periodo electoral, el 7 de agosto de 1989. (La siguiente Carta de Intención, mera continuación de la primera, es del 2 de febrero de 1990, por lo que sí coincidió con la campaña electoral para las elecciones intermedias de junio.)

Finalmente, durante el actual gobierno de Sixto Durán Ballén, se ha aplicado un paquete importante el 3 de setiembre de 1992, al que siguieron ajustes en los precios básicos: combustibles y pasajes en el transcurso de 1993. No se ha llegado aún a un acuerdo con el FMI.

Relacionados con la mayoría de paquetes se encuentran, indudablemente, los acuerdos con el FMI, institución con la cual todos los gobiernos de la restauración democrática han tenido significativas —y prácticamente permanentes— relaciones durante el periodo estudiado. De ahí que las fechas de la firma de Cartas de Intención para alcanzar los créditos contingentes que solicitó el país pueden convertirse en otro indicador global de la existencia o inexistencia de ciclos políticos.

Hemos postulado que no se firman Cartas de Intención en periodos de campaña electoral, en la medida en que los gobiernos (por lo menos hasta ahora) han sido muy sensibles a las críticas que ocasionan. Sin embargo, de celebrarse los convenios en periodos eleccionarios, ellos serían simple continuación de alguno anterior o pueden realizarse a sabiendas de que no se va a cumplir con las metas trimestrales especificadas en los anexos a las Cartas (tal vez para obtener "dinero fresco", justamente ante la proximidad de elecciones) o, quizás, en algunos casos, porque ya se han perdido las elecciones entre la primera y la segunda vuelta. En cambio, los acuerdos con el FMI otorgarían "autoridad" adicional al gobierno de turno para aplicar los paquetes que les siguen (o que les anteceden, en términos de "precondiciones"), aunque siempre el diseño del programa, según lo han afirmado los diversos equipos económicos, ha sido de exclusiva competencia suya. Más aún: sostienen que han logrado convencer a las Misiones del FMI de las bondades del programa. El éxito de la gestión radica siempre en la comprobación de que el FMI está de acuerdo con las políticas diseñadas en el país y en forma autónoma.

Revisando la fecha de las Cartas de Intención encontramos que, en efecto, las tres importantes (que no son continuación de anteriores) se procesaron en periodos que no eran de campaña electoral; y, de las cuatro restantes (que son renovaciones de los convenios anteriores), tres coincidieron con periodos

electorales. En efecto, si la hipótesis del ciclo político desempeñara un papel prominente en el Ecuador cabría afirmar que

a. Las Cartas de Intención se firman sólo durante el primer año y medio de gobierno, observación que resulta acertada puesto que se cumple en el caso de las siguientes Cartas de Intención: la de marzo de 1983, más de un año antes de las elecciones presidenciales; la de enero de 1985, más de un año antes de las elecciones intermedias; la de julio de 1986, más de un año antes de las elecciones presidenciales; la de diciembre de 1987, a menos de un año de las elecciones presidenciales; la de agosto 1989, a once meses de las elecciones intermedias; y la de febrero 1990, que es continuación de la anterior, y tampoco interfiere en las elecciones presidenciales (pero sí en las intermedias). No se cumple, en cambio, en el caso de la de abril 1984 (que es continuación de la Carta anterior) a poco de realizarse la primera vuelta electoral. (No deja de sorprender el hecho de que el Directorio Ejecutivo del FMI haya aprobado este convenio a un mes de la segunda vuelta presidencial y a tres meses del cambio de gobierno.)

b. En la segunda parte del gobierno sólo se firman Cartas de Intención hasta antes de un año de las elecciones, lo que parecería indicar que el gobierno cree (correctamente en este caso) que la gran mayoría de la población tiene buena memoria y recuerda el impacto de las medidas que surgen de un acuerdo contingente. En este sentido, la miopía de la población se ha reducido en los últimos quince años.

Nada de esto es nuevo en el país. Ya Alberto Acosta había observado la desafección del gobierno de Camilo Ponce (1956-1960) a adoptar medidas sugeridas por el FMI en periodos electorales. Acosta relata el sorprendente caso de un gerente del Banco Central que, a principios de 1960, manifestó a las autoridades del FMI "que si bien el gobierno ha estado animado para proceder a la unificación de la estructura de los tipos de cambio, razones circunstanciales le han impedido tomar dicha medida y, ahora, como *se ha iniciado la etapa política de la campaña eleccionaria*, que culminará con las elecciones para Presidente de la República en junio 5 de este año, no considera apropiado el ambiente para dicha decisión" (citado por Acosta, 1990: 256; las cursivas son nuestras).

De cuanto antecede puede concluirse lo siguiente.

a. Que, en efecto, parece elemental que las medidas más drásticas se apliquen poco tiempo después de asumir el poder, tanto porque se cuenta (o se asume que se cuenta) con la simpatía de una mayoría de la población, cuanto porque el efecto de su impacto se diluiría hasta las elecciones siguientes (intermedias); y, finalmente, porque se puede argumentar que el gobierno anterior tuvo la "culpa", o sea que a él deben atribuirse los desequilibrios que obligaron a adoptar los ajustes.

b. Que, en esa línea, todos los gobiernos, a partir de 1984, han aplicado paquetes a las tres semanas de asumir el cargo: Febres Cordero el 4 de setiembre de 1984, Borja el 30 de agosto de 1988 y Durán Ballén el 3 de setiembre de 1992.

c. Que nadie, hasta ahora, ha adoptado paquetes en periodos de comicios.

En resumen, desde el inicio del largo proceso de adopción de políticas de estabilización en el país (1981) rara vez se han aplicado medidas contundentes (devaluación, aumento del precio de los combustibles, etc.) y mucho menos paquetes durante los lapsos que abarcan las campañas electorales. Todos los gobiernos han sido conscientes del impacto electoral que habría tenido en su (declinante) clientela política la adopción de las medidas que habrían sido necesarias desde una perspectiva puramente económica. De modo que un fenómeno exógeno respecto de la evolución "normal" de la economía, de índole eminentemente política —como es el inicio de los procesos electorales (generales e intermedios)— interrumpió temporalmente los procesos de ajuste y estabilización en el Ecuador.

En un panorama de horizonte algo mayor, que cubre los últimos tres lustros, se observa que la *resistencia política* de la sociedad a los paquetes y demás reformas "estructurales" ha ido disminuyendo, razón por la cual se ha ido pasando de paquetes "estirados" a paquetes "de golpe" que, sin embargo, se aplican casi exclusivamente con el acceso de un nuevo presidente al gobierno, aprovechando su periodo de "luna de miel", proceso que luego se convierte en la adopción de medidas "gradualistas". Asimismo, las reformas "estructurales" neoliberales se vienen adoptando, particularmente desde 1989, de modo cada vez más desembozado.

En cambio, la *resistencia económica* a los paquetes ha ido en aumento: los más diversos segmentos poblacionales han desarrollado diversos mecanismos de defensa frente a esas medidas. Ello explica la razón por la cual (véase el Gráfico B) la inflación mensual que resulta de un paquete es cada vez mayor, aunque las medidas sean comparativamente similares o comparables.

### **Política monetaria, inflación y ciclo político**

Las tendencias de la política monetaria se han concebido tradicionalmente como el mejor indicador disponible de la presencia o ausencia del ciclo político en un país. También nosotros creemos que es una variable útil para medirlo en la gran mayoría de países, pero en el caso ecuatoriano presenta algunas peculiaridades que pueden viciar el análisis. Al ocuparnos de esta cuestión introduciremos un tema emparentado con ella: el de la relación entre inflación y ciclo político.

#### *Políticas crediticias del Banco Central*

Sería tentador adoptar la oferta monetaria (es decir el "medio circulante" o la "M1"), la base monetaria o la emisión primaria como indicadores precisos de la política monetaria y el ciclo político, tal como se ha hecho en los estudios aproximativos sobre la materia en los países centrales. En tal caso, las hipótesis podrían plantearse de la siguiente manera para los periodos electorales:

a. Aumenta la oferta monetaria por reducción del encaje o aumento de la emisión y la base monetaria; meses antes de las elecciones se "aflojan" las políticas monetarias restrictivas.

b. Se reducen los encajes mínimos y las tasas de interés; y

c. Aumentan el crédito interno al sector público y al sector privado (especialmente del BCE), que es el indicador que adoptaremos aquí.

Pero en el caso del Ecuador esas variables —oferta monetaria, base monetaria o emisión primaria— resultan poco confiables como indicadores para nuestros fines. La causa es que el principal producto de exportación cubre cerca del 50% del

total de exportaciones y que, en general, las exportaciones primarias del país han mostrado precios y volúmenes altamente fluctuantes, con lo que se han producido erráticos vaivenes de la reserva monetaria internacional (ante las dificultades que entraña la esterilización de masas enormes de ganancia, o pérdida, de reservas internacionales) y con ello, de la emisión primaria. De modo que esas variables han estado sujetas a fluctuaciones drásticas por causas independientes y ajenas al manejo del ciclo político<sup>22</sup>, por lo cual, en caso de adoptarlas como indicadores, distorsionarían nuestras conclusiones<sup>23</sup>.

Por tal razón creemos que resulta más realista adoptar como indicadores relevantes aquellos componentes de la emisión que realmente están bajo el control del Estado, en particular y preferentemente el *crédito interno* otorgado por el Banco Central. (Habría sido más preciso como indicador el *crédito neto* del BCE, pero el que hemos adoptado es más ilustrativo de los cambios bruscos que se producen en los periodos electorales.) A esta variable nos atendremos en adelante, arriesgando, además, algunas digresiones sobre la estructura de las tendencias de su otorgamiento, sea al sector público, sea al privado. Véase el Gráfico C.

De esa serie se desprende, a simple vista, la enorme aceleración del crédito nominal en los periodos de campaña electoral, especialmente los que desembocaron en los comicios presidenciales de 1984 y 1988, y, en menor medida, en los inter-

---

<sup>22</sup> Podrían hacerse, por supuesto, ejercicios a base de esta variable, pero sus resultados serían dudosos. Por ejemplo, entre agosto de 1983 y agosto de 1984 el dinero aumentó en 32,5%, la base monetaria en 50,7% y la emisión en 31,6%, niveles muy superiores a los del año anterior (agosto 1982-1983): 18,9%, 7,2% y 22%, respectivamente (*Memoria 1984*, p. 46). En tal caso podría argüirse, además, que la aceleración monetaria se debió sobre todo (o únicamente) a los efectos de la corriente del Niño antes que al ciclo político o a los efectos de la "sucretización".

<sup>23</sup> En efecto, hemos realizado un ejercicio para determinar el ciclo político a partir de las tendencias trimestrales de la M1, pero los resultados no condujeron a confirmar la hipótesis concordante con el ciclo político.



medios parlamentarios (1986 y 1990). En cambio, no se comprueba la aceleración durante la última campaña presidencial (1992). En términos reales se observa una caída en todos esos periodos, excepto en el de la campaña de 1984.

Para ser más precisos partamos de la diferenciación entre periodos no eleccionarios y periodos de campaña electoral, calculando el crecimiento del crédito total del Banco Central en cada uno de ellos, entre 1982 y 1992. El Cuadro 2 resume las tendencias en términos corrientes y reales para cada periodo<sup>24</sup>. Se observará que:

a. Con una sola excepción (las elecciones intermedias de 1990), se confirma la teoría del ciclo político, puesto que en los periodos electorales el crédito nominal otorgado se expande más rápidamente que en los que los anteceden o los siguen; asimismo, en tales periodos el crédito se incrementa más (o decrece menos) en términos reales;

b. Los ciclos políticos en que más se puso en práctica semejante política fueron los que condujeron a las elecciones de 1984 y 1988 (véanse las entradas b. y f. del Cuadro 2), en que el crédito nominal se incrementó espectacularmente; en cambio, a medida que transcurría el decenio, la expansión por este concepto fue cada vez menor tendencialmente;

c. En la mayoría de los casos, el crédito nominal se expandió en los periodos electorales, excepto en el lapso correspondiente a las elecciones presidenciales de 1992, durante las cuales, sin embargo, el recorte del crédito decreció a ritmos menores que en el periodo preelectoral. En todo caso, siempre puede hablarse de una clara "reversión" (hacia un mayor cre-

---

<sup>24</sup> En una perspectiva de más largo aliento, se observa que el stock de crédito otorgado por el Banco Central, en millones de sucres constantes de 1978-1979, declinó de casi 17.000 a 3.800 millones, entre enero de 1977 y diciembre de 1992, lo que constituye un impresionante descenso del 77,8%. La caída es más drástica aún cuando se la compara con su nivel más elevado, 52.800 millones, en julio de 1984: al mes siguiente accede al poder Febres Cordero, quien comprime el stock a algo menos de 30.000 millones (caída de 43,3%); Borja asume el mando en agosto de 1988 y a lo largo de su gobierno se contrae a casi 4.500 millones hasta agosto de 1992 (un descenso real del ¡85,2%!).

cimiento o menor decrecimiento) de la política crediticia del BCE durante los periodos electorales.

## Cuadro 2

**Aumento mensual anualizado del crédito otorgado por el Banco Central en periodos no eleccionarios y de campaña electoral, 1982-92**

Periodos no electorales		Periodos electorales	
Nominal	Real	Nominal	Real
a. Feb 82-mar 83: 28,4%	-1,0%	b. Abr 83-May 84: 115,7%	49,3%
c. Ago 84-Dic 85: 9,4%	-12,1%	d. Ene 86-Jun 86: 14,1%	9,8%
e. Jul 86-Mar 87: 2,8%	-24,7%	f. Abr 87-May 88: 37,7%	-5,9%
g. Ago 88-Dic 89: 6,2%	-31,7%	h. Ene 90-Jun 90: 8,4%	-36,0%
i. Jul 90-Jul 91: -13,1%	-39,7%	j. Ago 91-Jul 92: -3,8%	-36,6%

Podemos apreciar aquí el "tamaño" (extensión) del periodo electoral, analizando la aceleración de la expansión del crédito del Banco Central, según los meses. De allí surgen algunos puntos de interés:

a. En lo que respecta a las elecciones de 1984, el "periodo de campaña electoral" habría comenzado propiamente en agosto de 1983 y no en abril, como se había postulado inicialmente —puesto que el "periodo de campaña" (presidencial) de "nueve meses antes de la primera vuelta" resulta muy rígido cuando se lo confronta con la realidad—, momento a partir del cual el crédito del BCE comienza a expandirse fuertemente (entre ese mes y la segunda vuelta electoral se eleva en 132% y

89% en términos corrientes y reales, respectivamente). De manera que para el gobierno de Hurtado el "periodo electoral" habría sido de sólo 10 meses (hasta la segunda vuelta);

b. Durante el gobierno de Febres Cordero también se desata esa política para impulsar el ciclo, tanto en los comicios intermedios<sup>25</sup> como en los presidenciales, aunque éste resulta bastante débil y, sobre todo, retrasado, ya que entonces el "periodo electoral" no habría principiado —juzgando su inicio únicamente a partir de la expansión del crédito en términos reales— sino en diciembre de 1987, es decir sólo a un poco más de un mes de la primera vuelta. En cambio, la expansión es mucho mayor posteriormente, lo que, desde esta perspectiva estrecha, estaría indicando que se hizo más hincapié en la segunda vuelta que en la primera<sup>26</sup>;

c. En lo que se refiere al gobierno de Borja, a lo largo de su mandato hubo un decrecimiento real del crédito del BCE, a excepción de aumentos leves en contados meses: en marzo de 1990 (durante el periodo electoral "intermedio")<sup>27</sup>, en junio de 1991 (dos meses antes del inicio de la campaña electoral presidencial), en diciembre de 1991 (dentro de esa campaña) y, sorprendentemente, en mayo y junio de 1992. Esto último indicaría que ese gobierno también estuvo más interesado, aunque muy tardíamente, en la segunda vuelta que en la primera

---

<sup>25</sup> Muy significativamente el crédito real decrece en todos los meses, desde su asunción del mando en agosto de 1984 —cuando el monto era de 55.561 millones de sucres— hasta abril de 1986 —cuando era de 40.645—, momento a partir del cual inicia un leve ascenso hasta las elecciones intermedias de junio de 1986 (a partir de julio vuelve a decrecer hasta llegar a su mínimo en noviembre de 1987, poco antes de la primera vuelta de 1988).

<sup>26</sup> Sólo en los cuatro meses que van de diciembre de 1987 a marzo de 1988 el crédito real se expandió en 10,6%, momento a partir del cual jamás volvió a crecer en términos reales hasta diciembre de 1992, a excepción de algunos meses.

<sup>27</sup> Alberto Acosta comenta, respecto de la primera parte del gobierno de Borja, que "el manejo fiscal ha sido extremadamente austero, salvo durante los primeros meses de 1990 en que se flexibilizó dada la cercanía de las elecciones legislativas y seccionales" (1991: 20).

o que lo hizo únicamente para levantar sus alicaídos bonos frente al desgaste sufrido ante la ciudadanía, cuando su partido ya no tenía esperanza alguna de continuar en el poder. Cabe denominar semejante fenómeno como "efecto monumento" (desde la perspectiva del gobierno) o "efecto funeraria" (desde la visión de la población o del próximo gobierno).

Algunos detalles interesantes se desprenden de una descomposición analítica mayor de la expansión del crédito *normal* del Banco Central —que representa, en promedio, un 80% del crédito total que el BCE otorga en el periodo estudiado—, diferenciando el que está dirigido al sector público del que va al sector privado y descomponiendo éste, a su vez, entre el destinado al sistema financiero y a las personas particulares:

1. En una visión de mediano plazo es indudable que el sector privado resultó beneficiado con la transición a la democracia en el país —en el sentido de que los grandes grupos de poder tuvieron nuevamente acceso, directo o indirecto, al manejo de la política macroeconómica—, en la medida en que se recortó drásticamente el crédito real que el Banco Central venía otorgando al propio Estado<sup>28</sup>:

a. En enero de 1977 el stock real de crédito otorgado al sector público era de 11.500 millones de sucres (de 1978-1979), volumen que descendió a 3.000 millones en diciembre de 1992.

b. El sector privado, cuyo crédito llegaba a 5.450 millones en enero de 1977, logró elevar paulatinamente esa cifra hasta llegar a 23.000 millones en diciembre de 1981; de ahí en adelante los stocks se mantuvieron relativamente constantes hasta cuando se inició la campaña electoral de 1984, en abril de 1983, momento en que alcanzan un monto de 20.000 millones; a partir de allí van declinando levemente, con excepción del periodo que va de julio de 1983 a mayo de 1984 (¡o sea a lo largo de toda la campaña presidencial!), en el cual sólo los bancos y las empresas financieras privadas ven incrementados sus créditos reales en 36%, al pasar de 11.000

---

<sup>28</sup> Aunque es cierto que existe alguna evidencia de *crowding-in* durante el gobierno militar: al gasto e inversión pública crecientes le seguían estímulos similares en el sector privado, alentando sus "espíritus animales", fenómeno que también se produjo a la inversa. (*crowding-out*)

a 15.000 millones —por efecto de la "sucretización" más que por el ciclo político propiamente dicho—, a los que hay que añadir unos 6.300 millones orientados hacia los particulares (!). Ese stock se va comprimiendo posteriormente, sin volver jamás a los niveles previamente alcanzados. En enero de 1986 había caído a 12.500 millones, luego se recupera levemente (en la campaña intermedia de ese año, lo que no deja de ser curioso) hasta llegar a casi 14.000 millones en junio de 1986. Desde esa fecha el descenso es continuo y no logra recuperarse sino muy ligeramente en unos pocos meses. Cuando Durán Ballén accede a la Presidencia el stock de crédito al sector privado se había comprimido a 600 millones (en agosto de 1988 todavía alcanzaba los 6.100 millones).

2. También en términos relativos el proceso fue favorable al sector privado, ya que la relación del crédito dirigido a él por el Banco fue creciendo, respecto al del sector público, desde mediados de 1977 hasta mediados de 1988. Todavía en enero de 1977 la relación entre el crédito al sector privado (que incluye a bancos, financieras y personas particulares) y el crédito al sector público era de 1 a 2,1 (o sea que por cada sucre de crédito que el BCE otorgaba al sector privado daba 2,10 sucres al sector público). Cuando Jaime Roldós llega al poder (agosto de 1979) el crédito normal del BCE estaba repartido en una relación de 1 a 0,6; para agosto de 1984 la relación era de 1 a 0,3 y sólo cambia a favor del crédito para el gobierno (¿otra casualidad?) a partir del periodo electoral de 1988 y, más concretamente, desde enero de 1988 (cuando se realiza la primera vuelta), a tal punto que el crédito real (*sic*) al sector público se duplica en sólo seis meses, de noviembre de 1987 a mayo de 1988 (segunda vuelta). Esa relación, favorable al gobierno, se mantiene en lo sucesivo (como cabía esperar de un gobierno socialdemócrata), pero en términos agregados sólo alcanza niveles muy comprimidos: compárese el stock de crédito normal al sector público, equivalente a 3.331 millones de dólares en agosto de 1992 con el de 8.450 millones en agosto de 1979.

### *Tendencias inflacionarias y ciclo político*

La mayoría de trabajos sobre el ciclo político en economías desarrolladas postula que la tasa de inflación tiende a aumentar en las campañas electorales, como consecuencia "natural"

de las políticas expansivas que se adoptan en tales periodos. En un enfoque más completo cabría contraponer dos hipótesis: una, la más común en la literatura, postularía que durante las campañas electorales la inflación aumenta por las políticas reactivadoras aplicadas por el gobierno (Nordhaus, 1975); la otra sustentaría lo contrario, argumentando que el gobierno de turno tendría razones para reprimir la inflación y contentar así a la población (Hee, 1986).

En el Ecuador, curiosamente, sobre la base de los datos efectivos de inflación, se llega también a la conclusión "normal", como puede colegirse del Cuadro 3. En efecto, parece confirmarse la primera hipótesis (excepto para el periodo h.), lo que significaría que, en la práctica, el gobierno tiende a aplicar políticas de gasto público y monetarias expansivas durante las campañas electorales, lo que incrementa las tasas de inflación. De acuerdo con los datos que se señalan, el efecto es más contundente durante el periodo previo a los comicios presidenciales que a los intermedios (aunque fue muy débil en el proceso para elecciones parlamentarias de 1986 y no se observó en las de 1990). Además, conviene señalar que luego de las elecciones se da, generalmente, una aceleración de la inflación (excepto en c. e i.), respecto del periodo electoral, lo que indica la tendencia al "enraizamiento" creciente de la "alta inflación" en el país.

**Cuadro 3**

**Aumento mensual anualizado de la inflación en periodos no eleccionarios y de campaña electoral, 1982-92**

<b>Periodos no electorales</b>	<b>Periodos electorales</b>	<b>Acele- ración</b>
a. Feb 82-mar 83: 29,8%	b. Abr 83-May 84: 44,3%	48,7%
c. Ago 84-Dic 85: 25,3%	d. Ene 86-Jun 86: 25,9%	2,4%
e. Jul 86-Mar 87: 31,4%	f. Abr 87-May 88: 43,9%	39,8%
g. Ago 88-Dic 89: 67,6%	h. Ene 90-Jun 90: 54,7%	19,1%
i. Jul 90-Jul 91: 46,9%	j. Ago 91-Jul 92: 51,8%	10,5%

Este resultado general llama la atención, además, porque los paquetes se aplican en periodos "extra campaña" (con lo

cual la inflación debería ser mayor en ellos) y porque nuestra hipótesis original postulaba que el gobierno de turno haría todo lo posible por "represar" la inflación en los periodos eleccionarios, recurriendo ampliamente a una serie de mecanismos articulados que se reforzarían entre sí: controles de precios, mayores subsidios, congelamiento de tarifas públicas, campañas contra la "especulación", etc., acompañados de intentos por reducir las tasas de interés y los ritmos de devaluación, como ha sucedido en otros países latinoamericanos, en coyunturas similares.

Frente a semejantes resultados caben dos hipótesis: que a la población votante no le interese mayormente la presencia de bajas tasas de inflación (porque prefiere un crecimiento económico acelerado) o que el gobierno no es capaz de controlarla (haciendo, a cambio, otras concesiones, como más empleo a través del gasto público) o porque no quiere controlarla (postulando la existencia generalizada de la "ilusión monetaria", en lo que no le faltaría razón para gran parte de la década pasada).

Sin embargo, no debe olvidarse, en este análisis —lo que distorsiona un poco el efecto del ciclo al darle mayor impulso "hacia arriba"— que durante los periodos eleccionarios para la presidencia de la República la población y, sobre todo, los grandes empresarios especulan con bienes y dólares ante la incertidumbre reinante en cuanto a las medidas que adoptará el próximo gobierno (en la práctica resulta casi imposible diferenciar este "efecto incertidumbre" del efecto ciclo político, aunque el primero tienda en dirección contraria a la del segundo).

Hemos dicho ya que antes de iniciar el presente trabajo de comprobación nos inclinábamos por la hipótesis de que en el Ecuador la inflación tendía a declinar en los periodos eleccionarios, puesto que el gobierno intentaría "congelar" algunos precios básicos de la economía, tales como los principales bienes y servicios —canasta familiar, tipo de cambio, tasas de interés y precio de la gasolina, entre otros— (como sucedió efectivamente en varias oportunidades), lo que, de una u otra forma, "reprime" la inflación.

De ser válida semejante hipótesis, el efecto de la política expansiva de gasto (y monetaria) habría sido menos intenso que el "efecto congelamiento" de los precios básicos, con lo cual se llega al peor de los mundos: una inflación artificialmente reprimida y una distorsión de los precios clave de la economía durante las campañas electorales, lo que hace que el alineamiento posterior resulte más traumático, como se experimentó cada vez que un gobierno recientemente electo aplicó su ajuste inaugural.

Sin embargo, como veremos a continuación, en la práctica los procesos fueron bastante más complejos que lo previsto por la hipótesis. En primer lugar, en lo que respecta a los precios básicos de la canasta familiar, escogimos cinco productos representativos: aceite vegetal, arroz, azúcar, leche y pan. Teníamos la impresión de que ellos bajarían en términos relativos pero, analizando su evolución real, no pudimos detectar la hipótesis del congelamiento relativo, resultando tendencias oscilantes en su evolución, sin un patrón predeterminado en función de los periodos de campaña frente a los de gobierno normal. En cada caso se deflactaron los precios de esos productos según los Índices de Precios al Consumidor (IPC, base 1978-1979), convirtiéndolos luego a índices (base: enero de 1982=100).

En segundo lugar, hemos medido la evolución real de ciertas tarifas públicas, tales como las de la gasolina, el kéréx y el gas, lo que confirma claramente nuestra hipótesis de partida. En el Gráfico D se observa el manejo político de esos precios públicos en función de los procesos electorarios. Se comprueba que los ajustes siempre se hicieron fuera de los periodos de campaña electoral (véanse los "picos" en el diagrama), a excepción de los leves ajustes del kéréx durante la campaña presidencial de 1984 y del gas y kéréx en la campaña intermedia de 1990. También en el periodo electoral de 1992 se ajustaron los precios de esos productos, pero sólo en forma gradual y casi imperceptible<sup>29</sup>. En cambio, en los demás

---

<sup>29</sup> A estas alturas conviene ensayar una nueva digresión para retomar un tema que intentamos resolver en el presente trabajo, pero cuyas dificultades son prácticamente insalvables y requieren de una investigación más prolija: ¿cómo determinar el inicio de la campaña



periodos de campaña se observa una clara depreciación de los precios reales de esos combustibles<sup>30</sup>.

Mutatis mutandis, puede presumirse que los precios de los pasajes urbanos e interprovinciales, así como los aéreos, y de la electricidad, así como del agua y de los servicios telefónicos, fueron manipulados en ese mismo sentido y siguiendo la misma pauta. En efecto, como se observa en el Gráfico E, los

---

electoral sobre la base de las rupturas en la política económica, en este caso de los precios de los combustibles? Observando el Gráfico D podríamos avanzar una primera hipótesis en el sentido de fijar el inicio de la campaña el día, semana o mes siguiente al último ajuste de precios, ya que de ahí en adelante se mantiene nominalmente fijo hasta la culminación de los comicios (o, incluso, más allá de éstos). De ahí que, limitándonos a las elecciones presidenciales, afirmaríamos que, de acuerdo con esta hipótesis, la campaña de Hurtado habría comenzado en febrero de 1983 (un mes después del último ajuste), es decir bastante antes de lo postulado por nosotros en términos toscos (mayo 1983); y en el caso de Febres Cordero, el último incremento de la gasolina se procesó en marzo de 1987, dos meses antes del inicio teórico de la campaña. (Dejamos de lado el tema en el caso de Borja debido a los ajustes graduales). Una segunda hipótesis, a nuestro juicio más realista, postularía que la campaña comienza en el momento en que habría que ajustar el precio de la gasolina para recuperar su "nivel de equilibrio real" (equivalente, en el mejor de los casos, al que tuvo luego del último ajuste). Esto nos llevaría muy lejos en el presente trabajo, pero alentamos a considerar la posibilidad de que se realicen estudios en esta dirección (que debería ampliarse a las demás variables instrumentales del ciclo). De todos modos se observa aquí claramente que la determinación del inicio de la campaña es mucho más difícil que al tratarse de la variable crédito interno del Banco Central, ya que ahí la aceleración sobre la tendencia, desde el mes en que comienza, marcaría claramente el inicio del ciclo político (en lo que a esa variable se refiere), lo que no sucede con otras variables consideradas en estas páginas.

30 Una visión de mediano plazo de estos precios (entre 1981 y 1992) nos permite afirmar que el precio real de la gasolina se ha mantenido relativamente constante en torno a 12,50 sucres reales (de 1878-1979) por galón. En cambio, se observa un deterioro de los precios reales del gas y del kéréx, lo que denotaría alguna "sensibilidad social" por parte de los gobernantes, ya que son los combustibles de mayor consumo popular.

pasajes urbanos se deterioran dramáticamente durante los periodos de campaña, puesto que en ellos no se hacen ajustes nominales o éstos son insustanciales.

Dado que todos esos precios configuran una proporción importante de la canasta familiar, y teniendo en cuenta, además, que sus modificaciones ejercen un efecto multiplicador amplio (particularmente el de la gasolina) sobre los demás precios, se puede comprender la preocupación que los gobiernos han tenido siempre por su deterioro real en periodos de campaña. Es decir que los gobiernos, muy sagazmente, han intuido que a la población no le interesa tanto la inflación global, sino básicamente la inflación parcial concerniente a los bienes de consumo básico —que ejercen un gran efecto multiplicador sobre otros precios—, en este caso, los que son susceptibles de un control directo por parte del gobierno.

Finalmente, también el tipo de cambio real muestra la tendencia anotada, pero mucho más contradictoriamente (Gráfico F). De las cinco campañas electorales, sólo durante las presidenciales de 1983-1984 y 1991-1992 se observa un deterioro efectivo del tipo de cambio, habiendo sucedido lo contrario en las demás campañas electorales. No cabe asombrarse por ello si se tiene presente el "efecto incertidumbre", que consiste en la "dolarización" de las tenencias de activos en periodos previos a un cambio gubernamental. Es decir el hecho de que varios meses antes de la entrega del mando se tiende a especular contra el sucre, incrementando así la demanda de dólares (en la expectativa de que se dictamine una devaluación a inicios del próximo gobierno) y, con ello, presionando su precio de mercado hacia el alza. Esto se dio efectivamente durante la campaña presidencial de 1987-1988 y, curiosamente, también en las dos campañas intermedias; en los tres casos, el tipo de cambio nominal se depreció más allá del ritmo de inflación interna. El efecto incertidumbre tendría así más fuerza que el proceso deliberado de venta de divisas —si lo hace— por parte del Banco Central en tales coyunturas.

La conclusión que se desprende de este análisis de los precios-guía de la economía es sobremanera interesante: si bien la inflación global se acelera en periodos de campaña electoral, algunos precios básicos (reales) decrecen sustancialmente por

acción del gobierno. Es decir, se da una distorsión dramática de los precios relativos, a consecuencia del hecho de que el gobierno "reprime" artificialmente los incrementos de ciertos precios de la canasta familiar y demás precios básicos.

### *Política salarial y ciclo político*

En el transcurso de los diez años que analizamos aquí (desde 1983, como inicio de la campaña electoral de 1984, y la segunda vuelta electoral de julio de 1992) se ajustaron los salarios mínimos y/o sus complementos en catorce oportunidades<sup>31</sup>, es decir que cada ajuste tuvo un promedio de duración de ocho meses (véase el Gráfico G). Evidentemente, a medida que se ha venido acelerando la inflación en el país, los ajustes se han ido acortando en el tiempo (y hay una tendencia hacia el establecimiento de lapsos regulares de seis meses<sup>32</sup>) y los aumentos nominales han sido cada vez mayores.

De tales ajustes, siete se adoptaron en periodos de campaña electoral, seis en periodos no eleccionarios (que son más largos que los anteriores) y uno entre la segunda vuelta y el acceso al poder de una nueva administración. (Este último ajuste configura lo que más adelante denominaremos "efecto funeraria", válido principalmente para el periodo que transcurre desde la segunda vuelta electoral y el 10 de agosto siguiente.) Durante las campañas para las elecciones presidenciales de 1984 y 1992 se ajustaron dos veces los salarios en cada una, en la de 1988 una vez (el otro ajuste vino entre la segunda vuelta y el

---

<sup>31</sup> Se han eliminado para el análisis algunos ajustes marginales que no contribuyeron sustancialmente a incrementar las remuneraciones (en especial, cuando se trataba de ajustes que entrañaban únicamente incrementos para el rubro de transportes).

<sup>32</sup> En efecto, el Consejo Nacional de Salarios (CONADES) tiene que revisar semestralmente las remuneraciones, con lo cual se ha ido formalizando el acortamiento del periodo de ajustes a dos por año. Ello no significa, sin embargo, que efectivamente se ajusten los salarios mínimos cada semestre, ni mucho menos que se haya venido alentando una indexación completa de las remuneraciones a la inflación pasada; más bien, los incrementos se otorgan considerando una imaginaria "inflación esperada" (o *ex ante*) declinante que, hasta ahora, siempre ha sido inferior a la inflación efectiva (*ex post*).

cambio de mando en agosto); y en cada campaña intermedia hubo un ajuste (primeros semestres de 1986 y 1990).

Precisando los aumentos nominales y reales —según el Cuadro 4— observamos también que el ciclo político fue impulsado, en la mayoría de casos, por la política salarial:

**Cuadro 4**  
**Aumento mensual anualizado de las remuneraciones en**  
**periodos no eleccionarios y de campaña electoral,**  
**1982-1992**

Periodos no electorales		Periodos electorales	
Nominal	Real	Nominal	Real
a. Feb 82-mar 83:		b. Abr 83-May 84:	
22,1	-13,7	36,5	-5,5
c. Ago 84-Dic 85:		d. Ene 86-Jun 86:	
22,2	- 6,7	30,2	3,4
e. Jul 86-Mar 87:		f. Abr 87-May 88:	
18,5	- 6,6	14,7	-19,7
g. Ago 88-Dic 89:		h. Ene 90-Jun 90:	
43,8	-13,5	16,9	-28,6
i. Jul 90-Jul 91:		j. Ago 91-Jul 92:	
19,8	-18,2	71,1	12,8

a. En términos muy generales se evidencia, a primera vista, la existencia del ciclo político sólo en forma parcial a partir de la política salarial. En efecto, cuadran con nuestras hipótesis los periodos de campaña presidencial de 1983-1984 (en los cuales los aumentos nominales son superiores, en 14 puntos porcentuales, al periodo no eleccionario y las caídas reales son menores en 8 puntos), el periodo intermedio de 1986 (durante el cual incluso los salarios reales aumentan) y la presidencial de 1991-1992 (que es el lapso más espectacular de aumentos nominales y reales).

b. En cambio, la hipótesis no coincide en dos periodos electorales: en efecto, sorprende que la campaña para las elecciones presidenciales de 1988 (cuando Febres Cordero estaba en el poder) y las campañas intermedias de 1990 (con

Borja en el gobierno) muestren aumentos nominales relativamente bajos y que en términos reales se dieran caídas impresionantes.

c. Si elimináramos los aumentos salariales que se producen poco antes, paralelamente o como consecuencia de un "paquete económico", los resultados cambiarían radicalmente, con lo cual se verificaría la hipótesis del ciclo político.

En el caso de Febres Cordero —que ha hecho un uso intensivo del ciclo político, revirtiendo radicalmente sus políticas neoliberales en los periodos de campaña electoral— la explicación de su negativa a ajustar los salarios podría radicar en el hecho de que, de los tres presidentes del periodo estudiado, siempre fue el que más defendió los intereses empresariales y que, por lo mismo, impulsó el ciclo con medidas distintas a la de la política salarial. Esto podría indicar, además, que su interés por las elecciones tampoco pareció orientarse hacia los trabajadores "formales" sino a la masa informal<sup>33</sup>. Probablemente, tenía presente (o, mejor, "intuía") que el número relativo de trabajadores sujetos al salario mínimo era relativamente bajo. En efecto, según el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la fuerza laboral era de 3'460.000 personas para 1990, estimándose que el régimen salarial se aplica sólo a 1'522.228 trabajadores<sup>34</sup> (Méndez, 1993: 15), que representan apenas el 44% de la población económicamente activa (PEA), con un 8,5% que recibe el salario mínimo vital. (Debe tenerse en cuenta que el SMV sirve de referencia a todo trabajador no asalariado en sus expectativas de incremento salarial y en sus demandas.) Y, en general, la proporción de los ingresos de los independientes como porcentaje del PIB ha crecido a lo largo de los años ochenta, mientras las remuneraciones declinaron en su transcurso.

---

<sup>33</sup>Sin embargo, comparando, en general, los gobiernos que se han sucedido desde principios de los años ochenta hasta mediados de 1992, el de Febres Cordero sale mejor parado que los demás en el sentido de que —curiosamente— durante su periodo las remuneraciones reales promedio cayeron menos (Maya, 1993).

<sup>34</sup> Que se distribuirían de la siguiente manera: 340.000 del sector público, 687.000 sujetos a las comisiones sectoriales, 200.000 por contratos colectivos y 295.228 que obtienen el salario mínimo vital.

La dificultad que deriva de la utilización del indicador de las remuneraciones para determinar el ciclo político —como consecuencia del proceso continuo de estabilización aplicado desde principios del pasado decenio— radica en el hecho que los ajustes salariales también se otorgan para compensar parcialmente las alzas que siguen a los paquetes económicos, generalmente aprobados, como hemos visto, en periodos no electorales. En tal sentido, cabría postular que los aumentos de salarios responden a dos lógicas: por una parte, son compensaciones parciales a los efectos esperados o efectivos de los paquetes, por otra, son constitutivos de las tendencias del ciclo político.

Como, afortunadamente, no se adoptan, de modo general, medidas que repercuten directamente en el nivel de vida de la población durante los periodos de campaña electoral, los ajustes nominales de salarios en esos lapsos de tiempo pueden servir de indicador directo para medir el ciclo político y para detectar qué gobernantes lo utilizan con fines electorales. De ahí se desprende la tesis central para el análisis del ciclo político en materia de remuneraciones: que los ajustes salariales antes de las elecciones generales (primera y segunda vueltas) e intermedias son menos espaciados y de incrementos porcentuales mayores que los que se dan en periodos "normales", evidenciando la existencia del ciclo.

Si bien es verdad que, antes de 1990, tales ajustes eran decididos por Congresos de la oposición, que intentaban otorgar incrementos que iban más allá de "lo sostenible", posteriormente (cuando la responsabilidad pasó a manos del Ejecutivo y del CONADES) se suavizó el proceso "populista", aunque sigue dependiendo de avatares y caprichos que pueden considerarse problemáticos para los gobiernos entrantes. (Tal ha sido siempre el "caballito de batalla" de los regímenes, en sus comienzos, para evitar alzas salariales "desmesuradas", pese al marcado deterioro real de los salarios a lo largo de los últimos doce años.)

Como es evidente, los ajustes deberían plasmarse en leyes que permitan a la Comisión de Salarios adoptar en forma automática los incrementos a base de criterios más sistemáticos, tales como la inflación pasada y la esperada, los niveles de

productividad, las tasas de empleo y subempleo, el grado de uso de la capacidad instalada, etc. Es decir que, si bien no es posible descartar la variable política en la fijación de los salarios y sus complementos, debería haber mayor claridad en la determinación de los ajustes, proceso que sería ideal materializarlo en un sistema tripartito de concertación.

Es interesante observar, por otra parte, que también el número de contratos colectivos resueltos crece sustancialmente en años de elecciones, como lo ilustra el Gráfico H (véanse las estadísticas en Chiriboga y Darlic, 1993: 41, Cuadro 1), básicamente los del sector público. Esto es particularmente válido en las elecciones presidenciales de 1984 (cuando los contratos resueltos aumentan en 100%) y de 1988 (33%), así como en las elecciones intermedias de 1986 (45%) y 1990 (8%). Aunque, indudablemente, interviene aquí un factor de azar (en la medida en que los contratos deben firmarse, casi automáticamente, cada dos años), ello respondería a diversos factores que promueve el gobierno en periodos de campaña, tales como asegurar la "tranquilidad social", congraciarse con los sindicatos, demostrar a la ciudadanía que es capaz de resolver los principales problemas laborales, etc. Según los expertos en la materia, aparentemente también los dirigentes sindicales del sector público, aprovechando esa "debilidad" del gobierno, tienden a dilatar lo más posible las negociaciones para que éstas coincidan con las campañas electorales, cuando el gobierno es más propenso a hacer concesiones.

Por tanto, parece bastante evidente que en los periodos de campaña se resuelvan con mayor fluidez los contratos que antes habían sido detenidos o postergados en el Ministerio de Trabajo y el gobierno otorga dádivas mucho mejores que las que se obtendrían en otras coyunturas políticas.

Es evidente que, en una perspectiva de más largo aliento, los salarios reales han caído continuamente desde enero de 1980 hasta mayo de 1992, como se desprende del Gráfico G. Con ello los diversos gobiernos cumplieron el objetivo de recortar las remuneraciones reales como parte del proceso de "transferencia interna" para contribuir a solventar el servicio de la deuda externa: tal fue el proceso esencial de esa década, en el que desempeñó un papel muy marginal el ciclo político

que sólo coyunturalmente sirvió para suavizar la caída del salario real.

A ese respecto debe tomarse en cuenta que los gobiernos han basado sus esperanzas de atraer el voto en los incrementos nominales, suponiendo que la gran mayoría de la población estaría sujeta al fenómeno de "ilusión monetaria", aprovechando, al mismo tiempo, la debilidad creciente de convocatoria del movimiento sindical. Aunque el incremento nominal fue muy inferior a la tasa de inflación acumulada desde el último ajuste, el impacto político ha sido notorio, aunque decreciente, a medida que la población va aprendiendo a mirar tras el "velo monetario". Las caídas porcentuales de los salarios reales (mínimos y complementos) por gobierno fue la siguiente:

Hurtado:	mayo 1980 - julio 1984:	-57,5% <sup>35</sup>
Febres Cordero:	agosto 1984 - julio 1988:	-20,6%
Borja:	agosto 1988 - julio 1992:	-37,1%

Para terminar haría falta, sin duda, hacer un estudio más detallado de las "prebendas" salariales que los gobiernos han ido otorgando a determinados sectores —en particular a segmentos de la burocracia— a través del tiempo.

Es muy ilustrativo, por lo demás, el aumento de los servidores públicos a lo largo de todo ese periodo y en plena crisis<sup>36</sup>:

<sup>35</sup> Esta caída dramática se explica, en gran medida, por el alza espectacular del SMV (100%) que el Congreso decretó durante el segundo semestre de 1979.

<sup>36</sup> A pesar de la crisis, la tasa de crecimiento del número de servidores públicos (LEP) ha sido, en varios años, superior a la del PIB real en el país (se exceptúan los años 1985, 1988, 1990 y 1991):

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIB	4,9	3,9	1,2	-2,8	4,2	4,3	3,1	-6,0	10,5	0,3	2,3	4,4
LEP*	6,5	7,1	7,9	7,4	15,0	4,1	5,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
LEP**	nd.	nd.	nd.	nd.	8,0	3,8	1,9	4,5	1,5	12,1	1,0	1,7



en años de elecciones el empleo público aumenta considerablemente, muy por encima de la tendencia<sup>37</sup>. Ello podría dar pautas adicionales de la existencia y procesamiento del ciclo político, dirigido específicamente a determinado segmento de la población (en este caso, las capas medias) de manera más focalizada.

### **Hipótesis adicionales en torno al ciclo político**

A fin de terminar con el repaso de los instrumentos utilizados para impulsar los ciclos políticos en el país, debemos ocuparnos de algunos aspectos complementarios, con lo cual esperamos aproximarnos más aún a la contundencia y validez de las hipótesis presentadas. Aquí trataremos de la evolución del PIB y sus componentes por el lado de la demanda y de las "reformas estructurales"<sup>38</sup>. Al final aventuraremos algunos pronósticos sobre la política económica del primer semestre de 1994, en la expectativa de que durante su transcurso se procese un nuevo ciclo político.

#### *Ciclos políticos y ciclos económicos de corto plazo*

Afortunadamente poseemos estadísticas sobre la evolución trimestral del PIB y sus componentes por el lado de la demanda (no así del empleo) desde 1981, lo que nos permitirá determinar con mayor precisión el ciclo político a través del tiempo (con todas las limitaciones que semejante estadística entraña, por basarse en estimados macroeconómicos de un modelo que se encuentra aún en fase de experimentación). Sin embargo, los resultados no son terminantes en favor de las hipótesis que venimos barajando en torno al ciclo político.

---

El impresionante crecimiento del empleo público en 1989 (12,1%) y en 1984 (8% o 15%) sólo es superado por el que se dio en 1975 (24,5%) y 1974 (16,8%).

<sup>38</sup>Otro indicador que nos habría interesado introducir en este análisis es el que nos ofrece la proforma presupuestal que el Presidente somete, a fines de cada año, al Congreso y que, en términos de monto y estructura, permitiría auscultar la vigencia del ciclo político y la importancia que se le atribuye según las asignaciones estatales.

Al respecto, obsérvese en el Gráfico I, la evolución del PIB trimestral desde principios de la década pasada. De ahí se desprende que:

a. El PIB es claramente superior a la evolución previa y posterior a las campañas electorales de las elecciones presidenciales de 1984 y 1988;

b. Aunque el crecimiento es menor en la campaña intermedia de 1986, respecto del periodo anterior, es superior al que le sigue, lo que vale también para las elecciones presidenciales de 1992;

c. El PIB aumenta más rápidamente en la campaña intermedia de 1990, en comparación con el periodo previo, pero más lentamente frente al periodo posterior.

Sin embargo, revisando los componentes de la demanda efectiva interna, el ciclo no puede constatare en la práctica o sólo de modo muy débil: en relación con el consumo de los hogares sólo aumenta para las elecciones de 1984, la formación bruta de capital fijo sólo se verifica para las elecciones de 1992 y el consumo público se acelera para las de 1984 y las de 1988. A este respecto debemos insistir en el hecho de que la base de datos con que trabajamos es muy deficiente.

### *Las reformas "estructurales"*

Hasta aquí sólo hemos tratado del papel que diversos instrumentos de política macroeconómica han desempeñado para alentar el ciclo político. No hemos entrado, en cambio, a analizar los impulsos del ciclo político que podrían provenir de políticas sectoriales o de la concesión de empleos u otras dádivas a la clientela política, entre diversos mecanismos eficaces para asegurar votos. Pero cabría pensar, también, en las reformas estructurales<sup>39</sup>, en el sentido neoliberal de la palabra, como mecanismos eficaces para procesar el ciclo político. Pensamos en transformaciones tales como la privatización, la flexibilización laboral, la liberalización del mercado de capitales, la eli-

---

<sup>39</sup> Entendidas, por supuesto, en los términos del "Consenso de Washington" (Fanelli, Frenkel y Rocenwurz, 1991), que tienden todas a reformar el orden establecido en una dirección muy específica.

minación de restricciones a la inversión extranjera, la reforma educativa, etc., que podrían considerarse en la instrumentación de esos procesos políticos.

Si no se ha tratado ese tema aquí, y sólo se lo hará superficialmente más adelante, se debe al hecho de que el "uso" que se pueda dar a tales reformas tiene un impacto ambiguo, difícilmente comprobable: puede ser favorable para captar votos o no, evaluación que supondría conocer las preferencias de los electores. Por otra parte, la gran mayoría de la población no se entera, por lo general, de la existencia de nuevas leyes, ni siquiera cuando son importantes. Finalmente, los efectos que esas nuevas transformaciones legales tienen sobre el bienestar de las familias habitualmente no se sienten sino en el mediano plazo. De ahí que nos inclinemos a pensar que semejante tipo de reformas no se adoptan necesariamente con vistas a las elecciones. Pese a ello, haremos el ejercicio pertinente en forma muy breve. Un análisis sintético y didáctico de esas leyes adoptadas durante el último lustro se encuentra en el trabajo de Vargas (1992).

Una primera comprobación sorprendente es que esas reformas "de fondo" sólo comienzan en el país, con cierto ímpetu, durante el gobierno socialdemócrata (1988-1992)<sup>40</sup>, cuando habría cabido esperar que —por la "naturaleza" de sus programas— el gobierno socialcristiano emprendiera tales transformaciones con mayor ahínco, lo que hizo muy tímidamente, concentrando casi todos sus esfuerzos en la política macroeconómica de corto plazo y haciendo también hincapié en la inversión extranjera directa y en el recorte de los aranceles. Es cierto que todos los gobiernos anteriores al de Borja iniciaron el proceso de "apertura" de la economía y la "desregulación" parcial de los precios básicos, pero no llegaron a la profundidad y diversidad que éste dio al proceso supuestamente modernizador.

---

<sup>40</sup> Es decir que hasta entonces la política macroeconómica se centró en el corto plazo y en la demanda efectiva. De ahí en adelante predominarían las visiones de mediano plazo y los cambios dirigidos hacia el lado de la oferta y las expectativas, así como a la transformación las instituciones.

De ahí se desprende, en segundo lugar, que sólo cuando la sociedad civil ha sido debilitada profundamente, en parte por efecto de la propia política neoliberal, para evitar su oposición a esos proyectos, se inician los procesos ortodoxos de "reconversión productiva". Las políticas de estabilización y ajuste, aplicadas entre 1981 y 1986, aparentemente sólo cumplieron una labor de "ablandamiento", preparando el camino para la materialización de los deseos más preciados de los "grupos financieros" en el país. Habiendo sido el bienio 1987-1988 de campaña electoral y de preparación del nuevo gobierno, es sólo a partir de 1989 cuando se procesan las normas legales más sustantivas y, posteriormente, a partir de 1993, con la Ley de Modernización y la de Hidrocarburos.

En tercera instancia, si revisamos los principales proyectos del gobierno de Borja encontraremos que, efectivamente, las leyes que nos interesan se dieron en periodos que no eran de campaña electoral. En efecto, en los meses de agosto 1988 a diciembre 1989, se expide la importante Ley de Régimen Tributario Interno (promulgada el 20 de diciembre de 1989), justo un mes antes del inicio de la campaña "intermedia". Después de ésta, entre julio de 1990 y mayo de 1991 se promulgan las demás: Ley del Consumidor (18-7-90), Ley de Maquila y la flexibilización del régimen laboral (24-7-90), Ley de Zonas Francas (18-2-91) y Ley de Minería (28-5-91). Indudablemente, tendría sentido que, debido a la oposición que podía esperarse de las centrales sindicales, se aprobaran las Leyes de Maquila y de Zonas Francas fuera del periodo eleccionario; pero no puede decirse lo mismo de las Leyes del Consumidor y de Minería, que habrían podido atraer los votos de ciertos segmentos de la sociedad sin indisponer a otros.

En cuarto lugar, todos los proyectos anteriores fueron enviados por el Ejecutivo como "Urgentes en materia económica", con lo que el Congreso no tenía sino dos semanas para tratarlos (de lo contrario registrarían automáticamente). Ello no permitió un mayor debate nacional de esas leyes, que se aprobaron "entre gallos y medianoche", por lo cual sólo un porcentaje

muy reducido de la población tiene una idea del contenido de las leyes y de sus consecuencias<sup>41</sup>.

En quinta instancia, y aquí viene lo sorprendente, las reformas al Código Laboral (publicadas en el Registro Oficial del 21 de noviembre de 1991), coinciden plenamente con el periodo de la campaña electoral presidencial<sup>42</sup>, debiendo haber ejercido un impacto negativo entre los trabajadores (en efecto, los sindicatos las objetaron), especialmente del sector público<sup>43</sup>. Una posible interpretación de este fenómeno radica en el "cansancio generalizado" de la población respecto de la proliferación de huelgas en ese periodo, particularmente de los empleados públicos<sup>44</sup>.

Por último, es interesante observar la correlación positiva que existe entre la descarga cerrada de reformas "estructurales" y el cambio suavizador en la dosificación de la política económica, que se convirtió en un proceso "gradualista" a lo largo de ese gobierno, en sustitución de los paquetes "plenos" o "estirados" que se venían adoptando hasta entonces. O sea que, con bastante habilidad, en el sentido criollo de la palabra, se graduaron políticamente los ajustes cruciales de los precios básicos —leves y regularmente dispersos en el tiempo— con la necesidad de imponer las reformas, con lo cual se pudo

---

<sup>41</sup> Incluso hoy día, de acuerdo con los resultados de encuestas realizadas por el CAAP, sólo un escaso número de personas tienen una idea aproximada de la Ley de Modernización e, incluso, de la privatización, pese a haberse debatido sobre la materia durante los últimos ocho meses de 1993.

<sup>42</sup> Aunque bien podría considerarse que la "memoria" de la población se confunde en periodos electorales (o ni siquiera la percibe) o que se desvanece en dos meses, es decir, hasta la realización de la primera vuelta electoral (enero de 1992).

<sup>43</sup> Estas reformas estuvieron orientadas, básicamente, a disminuir las huelgas de empleados públicos, a impedir la formación de sindicatos en las pequeñas empresas (el mínimo para formar uno aumentó de 15 a 30 trabajadores) y a flexibilizar el régimen de estabilidad laboral.

<sup>44</sup> Probablemente, por el lento y deficiente servicio que ofrecen y la prepotencia y corrupción que los caracteriza, por lo cual había una predisposición de la población en su contra.

confundir a la oposición que habría resultado en presencia de paquetes. De lo contrario, la aplicación conjunta y combinada de choques de política y de reformas estructurales habría podido dar lugar a la reconstitución de una oposición mucho más general y contundente desde la fragmentada y golpeada sociedad civil<sup>45</sup>. También el gobierno de Durán Ballén viene siguiendo esa pauta, postergando la política de ajuste para avanzar más aceleradamente en el proceso (deseado) de las privatizaciones.

### **Pronósticos para 1994**

El estudio del ciclo político de la economía es de utilidad en varios sentidos. Uno de los más importantes es el servicio que nos podría ofrecer para prever las tendencias de la economía a partir de una proyección de las políticas económicas resultantes del ciclo político. Este tema será de gran actualidad al iniciarse la campaña electoral intermedia del presente gobierno.<sup>46</sup> ¿Qué podríamos decir respecto de las medidas de política que se adoptarán durante el primer semestre de 1994?

Primero: si no se dicta un paquete de medidas hasta fines de diciembre de 1993<sup>47</sup>, éste no se adoptará sino hasta junio o julio de 1994 (después de las elecciones intermedias). A lo que cabe añadir que entonces tendría que adoptarse un conjunto sustantivo de medidas, como consecuencia de la larga represión de los principales precios de la economía (en especial, del tipo de cambio y de algunos combustibles), aunque

---

<sup>45</sup> Además, como lo reconocen los especialistas de todo el espectro político, la labor de "parachoques" que desempeñó un Ministro a lo largo de todo el gobierno socialdemócrata —primero a cargo de la cartera de Trabajo y posteriormente de la de Gobierno— habría vuelto más aceptables las reformas.

<sup>46</sup> Por supuesto que podría presentarse el caso de algún gobierno que ignore completamente el ciclo político, sea porque considera que es infructífero (la experiencia así lo predica), sea porque piensa que luego, de perder las elecciones intermedias puede comprar las camisetas necesarias para volver a captar la mayoría en el Congreso Nacional.

<sup>47</sup> Recuérdese que el presente trabajo está fechado en noviembre de 1993 (NdE).

también es posible que se inicie un proceso de paquetes "estirados", particularmente si el gobierno pierde esas elecciones.

Segundo: pese a la necesidad económica de firmar la Carta de Intención con el FMI y de las negociaciones en curso, es probable que se llegue a un acuerdo con esa institución en el segundo semestre del año<sup>48</sup>, con lo cual también la renegociación de la deuda externa quedará, una vez más, relegada innecesariamente, haciendoo peligrar la artificiosa estabilización alcanzada.

Tercero: el gobierno utilizará una parte sustancial del elevado stock de reservas internacionales netas disponibles en el Banco Central para evitar devaluaciones que permitan que el tipo de cambio alcance su "paridad" a fin de suavizar su impacto sobre las tendencias inflacionarias. La sobrevaluación del sucre tenderá así a incrementarse en el primer semestre de 1994, lo cual no sólo se perjudicará a los exportadores, sino que —y es lo más grave— se continuará comprimiendo la exigua base industrial del país, terciarizando e informalizando aún más la economía.

Cuarto: el crédito interno del Banco Central crecerá a ritmos superiores a los que lo caracterizaron durante el año 1993, particularmente el que se dirige al sector público. Es de esperar, por tanto, que se intente impulsar la obra pública y, así, al alicaído sector construcción cuyos efectos multiplicadores podrían crear una sensación relativa de recuperación económica.

Quinto: los ajustes salariales probablemente sean mucho más expansivos que los otorgados hasta el momento y se dictarán en enero y en julio (los incrementos que entrarían en

---

<sup>48</sup> Pero ello no sólo se explica por el ciclo político intermedio *ad portas* (que se iniciaría en enero de 1994) sino, fundamentalmente, por el interés del gobierno de avanzar en otro frente mucho más rentable, el de las privatizaciones. Privatizar y estabilizar a la vez abriría demasiados frentes de oposición juntos, desprestigiando y desestabilizando más aún al gobierno.

vigencia en este mes se anunciarían en abril, poco antes de las elecciones).

Por último, se realizarían una serie de ejercicios de acrobacia para evitar aumentos exagerados en los precios públicos y los pasajes urbanos puesto que, paralelamente, no habrá la voluntad política de enfrentar la masiva evasión tributaria cuyos efectos en el déficit fiscal serán una razón más para volver a desequilibrios macroeconómicos insostenibles.

Sin embargo, sería ingenuo realizar las proyecciones mecánicamente, a partir de las lecciones derivadas de los ciclos políticos anteriores. Cada gobierno, según sus concepciones ideológicas, las fuerzas sociales que lo apoyan, el tipo de oposición reinante y las disponibilidades económicas y activos políticos con que cuenta, mezcla políticas variadas en tiempos diferentes. Lo mismo sucederá con el gobierno actual que a fines de año deberá adoptar la combinación económica óptima desde una perspectiva política. Ello supone, ciertamente, que las seis medidas expuestas más arriba no se aplicarán en su totalidad y que no todas son viables en la coyuntura actual. Alguna combinación compleja entre ellas, distanciadas en el tiempo, será probablemente el resultado del ciclo político por venir.

Por otra parte, el presente gobierno hace frente a una dificultad adicional que reducirá radicalmente la puesta en marcha del ciclo político. Se trata del súbito y temporal deterioro de una variable exógena determinante —la dramática caída de los precios del petróleo— que debe tenerse en cuenta para calibrar la fuerza que tendrá el ciclo político en el comportamiento gubernamental: ¿será más fuerte la ambición de ganar las elecciones de mayo o predominará la seriedad para enfrentar los desequilibrios adicionales que surgirán de la caída en un tercio del precio del petróleo<sup>49</sup>?

---

<sup>49</sup> De un promedio de US\$ 15 por barril, la tendencia indica que el precio del crudo se ubicará en torno a US\$ 12 en los meses entrantes. Esta baja del precio tendrá importantes consecuencias en el déficit fiscal (del petróleo deriva un 50% de los ingresos del gobierno) y, en menor medida, en la balanza de pagos (ya que se ha estado incrementando el volumen de las exportaciones petroleras).



Los meses próximos constituirán un laboratorio ideal para evaluar el carácter de las decisiones del equipo económico vis a vis del Frente Social y la Presidencia. Indudablemente, las medidas deberán adoptarse, a más tardar, en enero con la vana esperanza de que, para las elecciones intermedias, las condiciones económicas hayan mejorado un poco y de que la población haya perdido la memoria del impacto que tuvieron. Ciertamente el gobierno tendrá un alibi para adoptar medidas de ajuste por la caída temporal del precio del crudo, si bien los principales desequilibrios de mediano plazo fueron gestados a lo largo del presente año por la propia conducción económica, especialmente en lo que se refiere a la distorsión de los precios relativos básicos (véase CAAP, 1993b).

---

En este contexto, vale la pena recordar que es lamentable que el gobierno no haya renovado el seguro petrolero (y que se haya retirado de la OPEP).

## **CAPITULO IV**

### **POLITICA ECONOMICA, CICLO POLITICO Y DEMOCRACIA DELEGATIVA**

Luego de repasar los detalles referidos a la implantación de los ciclos políticos en el país, conviene ofrecer una visión más global de los ejercicios, a veces acrobáticos, del gobierno, ya no sólo en términos de las políticas adoptadas sino, fundamentalmente, en función del régimen político que ha prevalecido en el país y de la forma como los gobiernos llevaron a cabo el ciclo político.

#### **Gobiernos democráticos y ciclos políticos en el Ecuador**

Una primera observación evidente, que deriva de sobrevolar el periodo analizado, es que todos los gobiernos democráticos han hecho uso del ciclo político, sea para tratar de ganar elecciones o para reparar en algo su imagen deteriorada por la infructuosa implantación de procesos de estabilización económica.

Segundo: lo que algunos autores han atribuido a la "personalidad" o "carácter"<sup>50</sup> de los presidentes, generalmente cabe explicarse por la presencia del ciclo político, aunque en ello puedan influir ciertas "aberraciones psicológicas".

---

<sup>50</sup> Volátil, demagogo, paternalista, populista, o como se lo quiera calificar, pero siempre en sentido despectivo.

Tercero: el ciclo político sólo es una de las diversas armas que posee el gobierno para tratar de ganar las elecciones siguientes; entre las restantes se cuentan sus proyectos de inversión, la concesión de empleo a su clientela política, su acceso privilegiado a la televisión y otros medios de comunicación masiva, etc. y otras políticas y mecanismos microsocioeconómicos (véase el inciso undécimo).

Cuarto: la historia de todas las elecciones pasadas muestra que el ciclo político, afortunadamente, no es garantía de éxito en las elecciones, particularmente cuando el gobierno actúa en el marco de procesos generalizados de estabilización (que en el país se inician en 1981), lo que explica, hasta cierto punto, el movimiento pendular de gobiernos de centro-izquierda a los de centro-derecha, que hasta ahora se han venido turnando regularmente en el ejercicio del poder desde 1979<sup>51</sup>.

Quinto: cada gobierno posee un cronograma diferente de acciones en función de lo que entiende por "campana electoral", pero que, *grosso modo*, comprende de diez a doce meses para los comicios presidenciales (desde el inicio de la campana hasta la segunda vuelta) y de tres a cinco meses para los intermedios (legislativos). Consecuentemente, a partir de esa percepción muy subjetiva de la "campana electoral", se inicia también la elaboración de las políticas macroeconómicas para impulsar el ciclo político.

Sexto: cada gobierno organiza el ciclo político con instrumentos distintos y con propuestas concretas diferenciadas, aunque todos hacen uso del gasto público y de la política monetaria (esto es, del crédito otorgado por el Banco Central) como herramientas privilegiadas para impulsarlo. Se insiste más, a veces, en la política salarial, o en el congelamiento de los precios básicos (pasajes urbanos, combustibles, alimentos esenciales, tasas de interés, tipo de cambio, etc.), o en la liberalización de importaciones, etc.

---

<sup>51</sup> Yendo más atrás incluso, recorriendo todo el periodo de post-guerra, ese movimiento pendular que va de gobiernos conservadores a liberales o populistas ha sido una constante, con lo cual la hipótesis de que las políticas de estabilización neoliberales explicarían tal fenómeno pierde algo de valor.

Séptimo: aunque no ha podido verificarse a partir de la política macroeconómica, es evidente que los impulsos al ciclo político tienen un sesgo pro urbano<sup>52</sup>, ante todo por la tendencia a mantener crecientemente sobrevaluado el tipo de cambio y subvaluados los precios básicos (agropecuarios) de la canasta familiar durante los periodos de campaña. Esto es comprensible si se toma en consideración que el electorado urbano no sólo crece a un ritmo mayor que el rural sino que, además, es mayoritario en el país (Véase el Anexo Estadístico XI). Asimismo, de los ciudadanos inscritos sólo acuden a las urnas, por lo general, un 78% de votantes y el ausentismo va *in crescendo*, siendo de presumir que sea mayor en el campo que en la ciudad.

Octavo: parecería que, en el futuro, el sesgo tenderá a inclinarse más no sólo hacia las urbes sino al litoral. Los electores de la Costa han ido aumentando, entre 1978 y 1988, de 44,7% a 49% del electorado inscrito, mientras que los de la Sierra han disminuido su participación del 53,2% al 48% (ILDIS, 1989: sección 2.7). Esta situación, igual que la anterior, tiene profundas implicaciones en cuanto al tipo de instrumentos que privilegiaría el gobierno de turno para impulsar el ciclo político.

Noveno: quien observe a vuelo de pájaro el proceso del ciclo político en el Ecuador, concluirá que, paradójicamente, el gobierno de centro-derecha fue más radical en sus impulsos "populistas" que los de centro-izquierda. Sin embargo, analizando las "maneras" de hacer política, el fenómeno se explica si se tiene en cuenta la clientela política de cada uno de ellos: la centro-derecha intentaría llegar más a las poblaciones suburbanas costeñas, mientras que la centro-izquierda parecería tener más arraigo en las capas medias y obreras (al margen de su apoyo a los agropexportadores, los primeros, y a los industriales los segundos<sup>53</sup>), de modo que las configuraciones más

---

<sup>52</sup> Es probable que el ciclo político se concentre cada vez más en las grandes urbes, primero Guayaquil y luego Quito, y dentro de cada una de ellas, el sesgo estaría orientado de preferencia a los sectores populares, por ser más numerosos, más necesitados y más asequibles por estos medios que los demás estratos poblacionales.

<sup>53</sup> Con todas las dificultades que entraña una diferenciación entre fracciones al interior del capital, dado el "interlocking" existente entre

extrañas, pero también las más cambiantes, se asocian a esos partidos mayoritarios.

Décimo: también es importante poner de relieve que, cuando se inicia el ciclo político, el periodo preeleccionario es el lapso en el cual la oposición, en general, y en particular la de los partidos políticos, se hace más aguerrida, de manera que las medidas que adopta el gobierno están influidas también por las presiones de los partidos opositores, lo que habitualmente hace más profunda la onda del ciclo. Por otra parte, los periodos eleccionarios en Ecuador se encuentran tan próximos entre sí que resulta más complicado aún tratar de diferenciar las medidas que intentan poner en marcha el ciclo político y las que propugnan suavizar las contradicciones entre fracciones y evitar o resolver el conflicto social. Por ejemplo, para explicar el cambio radical de rumbo económico en el gobierno de Febres Cordero, ¿qué proporción cabe atribuir al terremoto y demás causas exógenas, cuál al ciclo político y cuál a los efectos relacionados con la recuperación de imagen del Presidente?

Undécimo: indudablemente, el impulso del ciclo político es sólo una de las formas para tratar de ganar las elecciones. Asimismo, habría que tener presentes las acciones "micro" que complementan el ciclo "macro". Hasta aquí hemos hecho un estudio macro de los ciclos políticos, que debería completarse con la gestión menos agregada, "provincia por provincia" o "barrio por barrio", que emprenden los partidos de gobierno antes de las elecciones. Debe reconocerse, sin embargo, la estrecha correspondencia que debería haber entre las acciones micro y macro —aunque los ciclos políticos macro pueden tener una duración menor que los ciclos políticos micro—, en la que cada una cumple funciones específicas que se refuerzan mutuamente. En este sentido hay una distribución de funciones entre los ministerios y los gobiernos seccionales, así como entre las "maquinarias políticas" y sus intermediarios en los barrios populares<sup>54</sup>, según sus "ventajas comparativas"

---

los grupos financieros (Fierro, 1991), cuyos intereses y activos están desperdigados en los más variados sectores y ramas económicos.

<sup>54</sup> Mecanismo prolijamente estudiado por Menéndez-Carrión (1986) en lo tocante a las barriadas guayaquileñas, en las elecciones realizadas en el país entre 1952 y 1978.

para poner en marcha y sostener el proceso<sup>55</sup>. A ello se suman muchas otras acciones micro que intentan alentar el ciclo político o que directamente buscan influir en las elecciones<sup>56</sup>.

Duodécimo: a más de lo anterior, es incuestionable que los fondos reservados que manejan el presidente y su ministro de Gobierno (y, hasta cierto punto el vicepresidente) son otro rubro sustancioso para financiar la campaña política y el ciclo político<sup>57</sup>. Su utilidad en este sentido —aparte de los gastos justificados de defensa nacional y otros verdaderamente reservados— ha radicado, en algunos casos, en la compra de votos en el Congreso (por ejemplo para ganar la presidencia de la Comisión de Presupuesto o alcanzar la aprobación de alguna ley); en la labor de "convencimiento" a dirigentes de base a quienes la población sigue en sus intenciones de voto; en el pago de movilizaciones a mítines políticos (para lo que también se cuenta con los vehículos y personal de ministerios y empresas públicas); para conseguir espacios preferenciales en los medios de comunicación y hasta editoriales que estén "en la línea", etc. En la medida en que estos gastos no son fiscalizados

---

<sup>55</sup> Los cientistas políticos tienen aquí una rica veta para la investigación futura. Por lo demás, es indudable que los ciclos micro y macro intentan captar clientelas diferentes, más focalizadas las del primero y más globales las del segundo; su impacto parece ser más permanente en las acciones micro que en las macro. En ese sentido, también la labor de los alcaldes es fundamental, tendiendo a reforzar los procesos anteriores (si cuentan con el financiamiento requerido).

<sup>56</sup> En teoría, porque no creemos que esto haya sucedido en el país, tales fondos servirían también para comprar dirigentes de las centrales sindicales, lo que permitiría mantener la "paz social".

<sup>57</sup> Existen, por supuesto, muchas otras fuentes financieras y modalidades para reforzar el ciclo político dinamizado por la política macroeconómica. A este respecto se nos informó que, en alguna oportunidad, cuando presidía la Junta Monetaria un economista, se destinaron nada menos que 20.000 millones de sucres —cifra que parece exagerada— para sufragar "gastos varios", entre los que figuraban competencias hípicas, concursos de belleza y la contratación de un experto antiterrorista foráneo. Posteriormente, ese mismo personaje se candidatizó (bajo el lema de "El Mejor") para la presidencia de la República por el Frente Radical Alfariista (FRA.)

por instancia alguna, su filtración hacia fines oscuros es relativamente sencilla, a más de difícilmente detectable<sup>58</sup>.

Décimotercero: ya que los equipos económicos neoliberales han sido institucionalmente encapsulados por el Presidente para que puedan aplicar políticas drásticas de estabilización, deben ser "eliminados" durante el periodo eleccionario o conminados a adaptarse al ciclo político, lo que generalmente crea conflictos graves en el seno del gabinete (y del partido o alianza gobernante de turno), en especial cuando predominan los miembros de pensar "ortodoxo".

Finalmente, parecería viable sostener la hipótesis de que en los países con indexación generalizada (formal o informal) los ciclos políticos tendrían menor arraigo entre los gobernantes, tema que prácticamente no se ha investigado aún. En Ecuador semejante fenómeno sólo debe haber adquirido cierta relevancia desde fines de la década pasada cuando la inflación adquiere un carácter predominantemente inercial.

Es evidente que los ciclos políticos estudiados en el presente ensayo deben verse en el trasfondo de un decenio de intensa limitación de recursos y de estabilización y ajuste, cuyas características e instrumentos de implementación y duración fueron muy distintos de los que habrían predominado en los ciclos políticos que, si bien no han sido estudiados, deben haberse presentado en épocas anteriores de bonanza (por ejemplo, durante el primer *boom* bananero). Se supone que en esos periodos los ciclos políticos fueron más marcados que los recientes, dado que los activos económicos para emprenderlos eran menos estrechos. Además, no se puede negar que durante los gobiernos militares en el país también deben haberse emprendido ciclos políticos<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Cada tres meses se reúnen el presidente de la República o el ministro de Gobierno o quien posea fondos "reservados" con el Contralor General de la República. El funcionario responsable del gasto le muestra las facturas relativas al empleo de tales fondos y luego se las quema. Ante la posibilidad de una controversia o "juicio", sin testigos ni documentos, queda el testimonio de una persona contra el de otra.

<sup>59</sup> Así como deberían investigarse periodos previos en el Ecuador, valdría la pena hacer estudios comparativos entre países latinoameri-

No pensamos, de modo alguno —aunque hasta aquí pueda haberse dado esa impresión— que los equipos de gobierno tienen libertad absoluta para establecer el ciclo político con la intensidad y a partir de los instrumentos que deseen. Las limitaciones para ello pueden ser muy grandes y dependen de muchos factores: la capacidad del presidente y de su equipo, así como la información estadística que poseen; las barreras que la propia burocracia puede crear a las decisiones del Ejecutivo; las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo; la disponibilidad de reservas internacionales netas; las presiones ejercidas por los organismos internacionales; etc.

Independientemente de nuestros "cálculos", muy aproximativos, del ciclo político, la literatura sobre la política económica de los años ochenta nos permite comprobar, más claramente, la existencia de tales ciclos, aunque los autores de las citas que siguen no los conciben dentro de ese marco teórico. Veamos, por ejemplo, lo que afirman Francisco Thoumi y Merilee Grindle al respecto, coincidiendo con la hipótesis del ciclo político.

En primer lugar, a nueve meses de la primera vuelta electoral de enero de 1988<sup>60</sup>, "[...] a partir del segundo trimestre de 1987 el gobierno [de Febres Cordero] cambió abruptamente el manejo que le venía dando a la economía. Brevemente, Febres Cordero aumentó extraordinariamente el gasto público cuando el gobierno había perdido su fuente más importante de ingre-

---

canos. Entre otras razones, porque ello nos permitiría determinar hasta qué punto la extensión del periodo presidencial está relacionada con el carácter errático de la política macroeconómica. Recuerdese lo que se ha dicho del caso chileno, refiriéndose al gobierno de Patricio Allwyn, quien accede al poder en mayo de 1990, sustituyendo al General Pinochet, "[...] el gobierno democrático esperaba enfrentar un serio inconveniente desde la partida: la economía se encontraba 'sobrecalentada' como resultado de políticas expansivas imprudentes que se llevaron a cabo en 1988 con el objeto de mejorar la imagen del gobierno militar y así influir en los resultados electorales" (Vial, Butelman y Celedón, 1991: 301).

<sup>60</sup> Es indudable que en este "giro" político influye la necesidad del presidente de intentar recuperar su mermado prestigio después de los acontecimientos de Taura (18 de enero de 1987).



sos, y el país su mayor fuente de divisas, desatendiendo las acusaciones de la oposición de que sus acciones eran inconstitucionales. En esa época, Febres Cordero promovió personalmente un gran número de obras públicas, principalmente en Guayaquil y su zona de influencia [...]. En presencia de un creciente déficit fiscal, Febres Cordero aumentó salarios gubernamentales y congeló los ajustes mensuales en las tarifas de servicios públicos" (Thoumi y Grindle, 1992: 63). En noviembre de 1987, por añadidura, el gobierno de Febres Cordero deja de alterar sus planes de gasto (hacia abajo, como lo exigía la gravedad de la coyuntura de ese año, en gran medida como consecuencia del terremoto de marzo), porque "quiere terminar los proyectos que comenzó" (Ibid., 1992: 108).

Más grave aún, dos meses antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, "[...] en marzo de 1988, hasta el sistema de tasa de cambio libre, considerado como la piedra cardinal de las reformas neoliberales, tuvo que ser eliminado, siendo reemplazado por un sistema de tasas de cambio múltiple con tres tasas [...]. Eventualmente, en completa retirada (*sic*), el gobierno había retornado a un sistema de tasa de cambio fija y empezó a imponer restricciones a las importaciones" (Ibid., 1992: 63-64).

Indudablemente, aún quedan por realizar muchas investigaciones para determinar las peculiaridades de los ciclos políticos de la economía en el Ecuador, particularmente en lo que se refiere al conjunto y combinación específica de recursos (micro y macro, materiales e inmateriales) de que hace uso el equipo de gobierno para impulsarlos; cómo, cuando y a través de qué instancias el presidente de la República "ordena" poner en marcha el ciclo; los factores que determinan su amplitud e intensidad; y la duración de la "campana electoral" y las variables que intervienen en su determinación.

De cualquier forma, aunque sólo tuviésemos en cuenta el análisis anterior, concluiríamos que los ciclos políticos en el Ecuador son nítidos, que se repiten regularmente y que forman parte de toda gestión pública. Sin embargo, profundizando el análisis nos encontraremos con sorpresas que reducen la importancia del "efecto ciclo político" en el país, como veremos a continuación. A más de ello, cabe señalar que no puede apli-

carse mecánicamente este paradigma a cualquier sociedad, puesto que —como lo ha mostrado Welsch para Venezuela— no toda "mejoría de los indicadores macroeconómicos se traduce en una imagen más favorable del gobierno" (1992: 16).

### Los efectos "monumento" y "funeraria"

Hasta aquí hemos dado la impresión de que el ciclo político se presenta en forma pura en el Ecuador, sobre todo desde una perspectiva cuantitativa. La incorporación de elementos cualitativos nos lleva a precisar tales procesos que —aun cuando actúen en el marco de los ciclos políticos— no son propiamente constitutivos de ellos, en el sentido que no están dirigidos necesariamente a promover las candidaturas del partido o alianza gubernamental.

En la presente subsección analizaremos algunas complicaciones del proceso económico derivado de diversas intenciones políticas, que generalmente sólo se dan en países económica y políticamente atrasados, en el sentido de que no cuentan con las instituciones económicas y políticas que pudieran contrarrestar su aplicación. Se trata de revisar una serie de procesos políticos que actúan en el marco del ciclo político, aunque teóricamente independientemente de él, dirigidos a alcanzar ciertos objetivos personales (del presidente y/o de sus allegados) que van más allá (o que, incluso, están disociados) de la búsqueda de un triunfo electoral para los candidatos del partido o alianza de gobierno.

Nos referimos, básicamente, a acciones de política económica orientadas a levantar la imagen del gobernante de turno —efecto *monumento*<sup>61</sup>— o, aunque parezca increíble, para dificultar la gestión del próximo gobierno —efecto *funeraria*—. Para nuestra sorpresa, hemos encontrado que había informa-

---

61 Concebimos esta noción por razones obvias pero no tuvimos conciencia de hasta qué punto podía ser real hasta cuando Alberto Acosta nos hizo advertir que Febres Cordero se despidió de su gobierno inaugurando un monumento ¡a su propia persona! en Quedo.

ción y estadísticas disponibles, pese al carácter político sobremanera delicado y confidencial de esos fenómenos<sup>62</sup>.

En efecto, al margen del ciclo político propiamente dicho de la economía se observan también acciones económicas (con fines políticos), que se dan en cronogramas muy diversos, a saber:

a. Medidas económicas que se adoptan única y exclusivamente para levantar el (deteriorado) prestigio del Presidente en funciones, o efecto monumento, que no beneficiará necesariamente también al candidato del partido de gobierno en las elecciones siguientes. Este efecto, si bien actúa a lo largo de toda una gestión presidencial, se refuerza durante las campañas electorales (particularmente las presidenciales, hacia finales del gobierno), para "dejar un buen recuerdo".

b. Medidas que se aplican, en especial, después de la segunda vuelta de las elecciones y antes de la entrega del poder por parte del presidente saliente. Es lo que hemos denominado "efecto funeraria", cuyo impacto contribuye a profundizar más aún el ciclo político (y que, en cierta medida, está emparentado con el efecto monumento). Se trata de medidas que se adoptan cuando se sabe que no habrá una continuidad del partido en el poder, emprendiendo ciertas acciones que habrán de causar algún "daño" a la próxima gestión pública.

Analizando una serie de citas de autores que no piensan en términos del paradigma aquí en discusión, hemos encontrado una confirmación adicional de la existencia de ciclos políticos. Pero, además, de ahí se desprenden esos otros "efectos", recientemente descritos, que se deberían considerar para completar el panorama de los procesos de manipulación política de la política macroeconómica. Así, Thoumi y Grindle —cuando vuelven a reconocer implícitamente el ciclo político tras la "psicología" del presidente—, dicen: "Los analistas de este periodo tienden a estar de acuerdo en que el cambio de políticas económicas en 1987 y 1988 fue resultado de la personalidad y estilo de liderazgo de Febres Cordero. De un ardiente *abogado del neoliberalismo* pasó a ser un *populista tradicional*, dispen-

---

<sup>62</sup> Obviamente, la evidencia es más fácil de obtener cuando se trata de gobiernos prepotentes.

sando favores a sus amigos e iniciando e inaugurando obras en diversas aldeas, pueblos y regiones. Aparentemente, debido a la prohibición constitucional de ser reelegido, buscó *asegurar su puesto en la historia* como una figura popular que produjo evidencia tangible de progreso" (Thoumi y Grindle, 1992: 64; las cursivas son nuestras). Allí aparece claramente el efecto monumento, constituido por el impacto de las medidas económicas adoptadas por el presidente para asegurarse un lugar en la historia<sup>63</sup>.

Otro ejemplo interesante se presenta también con Febres Cordero, quien, a finales de su gobierno, se desembarazó de los "ultra neoliberales" de su equipo económico, lo que le permitió iniciar, sin mayores obstáculos, el ciclo político y lo que hemos llamado efecto monumento y efecto funeraria que aparecen juntos, lo que es sobremanera significativo, en una misma cita: "También se ha alegado que el presidente estaba cada vez más preocupado de *no poder terminar* su periodo a menos de que su popularidad aumentara. [...]. También se ha sugerido que Febres Cordero aumentó el gasto público para así *vengarse de su sucesor* dejándole una situación económica crítica. Cualquiera que haya sido la razón para el abrupto cambio de políticas en 1987 y 1988, esto no solamente destruyó las reformas de los dos años anteriores, sino que fueron reemplazadas por políticas que exacerbaron drásticamente los problemas de la economía" (Thoumi y Grindle, 1992: 64-65; las cursivas son nuestras)<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Evidentemente, no de la humanidad, pero sí, por lo menos, en la del Ecuador o, para ser más precisos, de Guayaquil. Por lo demás, si bien los presidentes no pueden ser reelegidos (a menos que medie un cambio constitucional al respecto), sí pueden ocupar cargos importantes, tales como los de diputados nacionales o provinciales, alcaldes de Quito o Guayaquil, etc.

<sup>64</sup> Todo ello contribuyó, además, a que en agosto de 1988 los precios internos de algunos productos y servicios claves estuviesen extremadamente distorsionados (sea por efecto ciclo político o por efecto monumento), en particular los de la gasolina (que entonces se situaba en US\$ 0,15 por galón), así como los de energía eléctrica, teléfono, agua, pasajes urbanos, etc.

Un impresionante caso adicional de la acción que ejercen los efectos monumento-funeraria se dio justamente a finales de 1987, en plena campaña electoral. El presidente Febres Cordero concedió alzas salariales, de hasta a siete salarios mínimos vitales, como "bonos de eficiencia"<sup>65</sup> a los empleados de las empresas públicas. Aquí aparecen incorporados en una sola acción los efectos funeraria y monumento que, además, son relativamente independientes del ciclo político. También proliferaron entonces los contratos colectivos para los empleados públicos, sin perjuicio de que se concedieron dádivas que fueron más allá de lo "económicamente viable" a la vez que tropezaban con las bases elementales de la justicia distributiva.

He aquí dos ejemplos más del efecto funeraria. Oswaldo Hurtado suspende el servicio de la deuda externa en julio de 1984 (cuando, probablemente, tampoco tenía ya poder para solventar los pagos a través del Banco Central), poco antes de la entrega del poder a Febres Cordero, y este último hace lo mismo en febrero de 1987, once meses antes de las elecciones presidenciales (tal vez entonces la capacidad efectiva de pago era tan reducida que pudo haber sido el motivo principal que lo llevó a ello). Febres Cordero aumenta el salario mínimo en 31% en junio de 1988, después de la segunda vuelta y antes de la entrega del poder, lo que constituye el ejemplo más puro de efecto funeraria, aunque contaminado, en cierta medida, por el efecto monumento.

---

<sup>65</sup> La revista *Nueva* (nº 47, enero 1989; p. 5) relata en los siguientes términos el efecto funeraria: "Para Verduga, la 'sombra' del anterior gobierno se proyecta en los conflictos actuales. El Ministro de Trabajo puso como ejemplos de la *irresponsabilidad pasada* la aprobación de pagos sin financiamiento a los trabajadores públicos, como el bono de eficiencia y el bono agropecuario, este último para los trabajadores del IERAC" (las cursivas son nuestras). Fue sólo el 29 de agosto de 1989 (fuera de toda campaña electoral) cuando el gobierno de Borja tuvo que derogar ese generoso e injustificado "estímulo a la eficiencia administrativa", para sustituirlo por uno pecuniario —también *permanente*— a la "prestación de servicios en el sector público", equivalente a un salario mínimo vital (véase: Banco Central, *Memoria* 1989, p. 102).

También Borja suspende los aumentos regulares del precio de la gasolina (que se venían dando a un ritmo mensual de 20 sucres desde septiembre de 1991) en abril de 1992, poco antes de la segunda vuelta (julio); igualmente, en junio de 1992, decreta un aumento adicional del salario mínimo vital en 50%.

Se comprenderá fácilmente que no siempre se puede distinguir entre uno y otro efectos, dado que el efecto monumento generalmente está emparentado con el efecto funeraria que se busca a condición de que dificulte la gestión del próximo gobierno<sup>66</sup>. A diferencia de lo que sucede generalmente en los países democráticos desarrollados donde, terminadas las elecciones, las acciones gubernamentales tienden a allanar el camino a los nuevos gobernantes, en nuestros países se utiliza el periodo que va de la elección a la toma de poder del opositor para adoptar aún algunas medidas económicas "populistas" con el propósito de aumentar sus bonos para la próxima elección y "quedar bien" con la población y dejar en ella un "buen recuerdo" (efecto monumento)<sup>67</sup> y, a la vez, crear nuevos problemas al gobierno entrante (efecto funeraria). A primera vista, el efecto monumento-funeraria es más bien corto, ya que abarca de 60 a 80 días<sup>68</sup>, entre la segunda vuelta presidencial y el 10 de agosto. En la práctica, su duración puede ser mucho mayor, como lo atestiguan las citas, arriba presentadas, relativas al gobierno de Febres Cordero. En este caso es evidente que se puso en funcionamiento el efecto monumento en un in-

---

<sup>66</sup> Y, como es natural, cada gobierno entrante atribuirá al efecto funeraria que gestó el gobierno anterior el hecho de tener que adoptar medidas.

<sup>67</sup> Aunque a la larga un presidente siempre tendrá su monumento, con estas acciones espera recuperar algo de su mellado prestigio y conseguir así más laureles en su honor.

<sup>68</sup> Tiempo suficiente para tratar de construir un ataúd para el próximo gobierno. Sólo cuando el partido gobernante no tiene ilusión alguna de triunfar en la segunda vuelta el efecto podría tener una duración mayor (de hasta 6 meses, entre la culminación de la primera vuelta y la toma de posesión el 10 de agosto). Nótese que en las últimas elecciones, al disminuir el intervalo entre la primera y segunda vueltas, la posibilidad del efecto funeraria se redujo al mínimo: algo más de un mes, puesto que la segunda vuelta se realizó el 5 de julio y la asunción al poder el 10 de agosto de 1992.

tento de liberarse del fantasma de Taura (enero 1987), lo que de algún modo "adelanta" la manipulación política de la economía.

La incorporación de estos efectos al análisis complica en demasía la diferenciación de las acciones económicas realizadas con fines políticos ya que, como veremos, se entrecruzan los efectos del ciclo político con los efectos monumento y funeraria. En tal sentido, también, hay que relativizar la importancia del ciclo político, siendo posible, incluso, que el efecto monumento cobre más importancia que aquel en la instrumentación macroeconómica. Esta es una hipótesis por la que nos inclinamos cada vez más en el caso ecuatoriano, en el cual parecería que los presidentes han tendido a jugar más en su propio beneficio que en el del candidato de su partido o su gobierno.

Respecto de esta apreciación debe consignarse el hecho de que ni Hurtado ni Borja parecen haber alentado el ciclo político en favor de los candidatos de su partido. En efecto, sabido es que Julio César Trujillo y Raúl Baca Carbo<sup>69</sup>, respectivamente, no recibieron —por lo menos en la medida en que podía esperarse— los favores requeridos de los presidentes en ejercicio, lo que podría indicar que, en ambos casos, el efecto monumento predominó sobre el efecto ciclo político. O, para ser más precisos, lo que en la sección anterior creíamos que era consecuencia del efecto ciclo político, bien pudo haber sido una acción dirigida a promover el efecto monumento. De todos modos, el proceso político para influir en las elecciones es más complejo y nos llevaría muy lejos analizarlo en detalle<sup>70</sup>. Paradójica-

---

69 También el Frente Social, liderado por éste, fue marginado a lo largo del gobierno socialdemócrata, pese a que se tenía conciencia, desde el inicio del gobierno, de que Baca sería candidato a la presidencia.

70 Por ejemplo, en el caso de las últimas elecciones, de lo que se habría tratado —desde la perspectiva del partido de gobierno— era de "bajar" al candidato socialdemócrata Raúl Baca, para fortalecer a Durán Ballén (que era entonces el "mal menor"), con lo que se lograría hacer fracasar a Nebot en la contienda. Para 1996 seguramente se repetirá este proceso con otro ropaje, en que es de esperar que una alianza DP-ID-otros partidos cumplan esa función antinebotista.

mente, el único interesado entonces en apoyar a su sucesor —a la sazón Sixto Durán Ballén, que no llegó a la presidencia— a través del ciclo político habría sido Febres Cordero, justamente quien más alentó el efecto monumento e hizo mayor uso del efecto funeraria.

De alguna forma el efecto monumento trae incorporado el efecto funeraria, particularmente en épocas de crisis generalizada. Es decir, por ejemplo, que la expansión del gasto y la represión de precios, más allá de la tendencia, tiende a repercutir posteriormente en forma negativa en las medidas que debe adoptar el próximo gobierno<sup>71</sup>. En ausencia de tales efectos, éstas habrían sido más suaves, hipótesis con la que habría que trabajar en esas circunstancias.

El grado de enraizamiento de estos "efectos" perversos en la cultura política de los "líderes nacionales" del país se desprende de la siguiente cita, en la que se señala la posibilidad de que el gobierno de Borja haya pretendido inducir el efecto funeraria aplicando una reforma "estructural". En efecto, Francisco Swett, no en vano experimentado ex funcionario público (fue Ministro de Finanzas de Febres Cordero), al referirse al proyecto de Ley de Régimen Monetario que el gobierno de Borja envió al Congreso a fines de 1991, señala que "le da a la actual administración la posibilidad de constituir una Junta Monetaria de siete miembros a su imagen y semejanza, para durar siete años en dicho ejercicio. Con ello efectivamente se le quitaría al próximo Ejecutivo la autonomía requerida (*sic*) para determinar los rumbos que deberá tomar la política monetaria, crediticia, y financiera. [...] Se subyuga la autoridad fiscal a la autoridad monetaria. Y *se crean las condiciones propicias para una eventual crisis política* cuando la próxima administración se posesione" (1992: 178 y ss.; las cursivas son nuestras).

Por añadidura, cuando los gobernantes que llegan al poder y deciden su primer gran paquete económico siempre sacan provecho de la conciencia pública sobre la existencia de los

---

<sup>71</sup> No damos a entender con esto, de modo alguno, que la mejor política económica es la de tipo neoliberal, ni siquiera en épocas de escasez extrema de recursos.



efectos arriba señalados, al indicar que el gobierno anterior les dejó una "pesada carga" de desequilibrios macroeconómicos, reconociendo abiertamente el recurso del efecto funeraria (incluso si no ha existido). En pocas palabras, las élites políticas del país consideran como algo obvio —y hasta permitido o, por lo menos, válido— los efectos ciclo político, monumento y funeraria. Esto les permite culpar de los principales problemas por los que atraviesa el país a la administración anterior y, a la vez, aplicar programas de ajuste drásticos con miras a evitar el desprestigio que éstos acarrearán, descargando contra ella una cólera aparente.

En países donde está permitida la reelección presidencial inmediata, el efecto ciclo político coincide con el efecto monumento (el presidente trabaja para sí mismo) y el efecto funeraria es secundario (si fuera importante equivaldría a un *boom-rang*, daño que se infringiría a sí mismo el propio presidente-candidato). De manera que este sólo parece importar cuando un gobierno ya ha perdido toda esperanza de continuar en el poder.

Para terminar, quizás convenga presentar, a manera de síntesis, una suerte de memorándum de los diversos "efectos" que participan en el proceso político del país:

a. el efecto ciclo político está constituido por las medidas económicas adoptadas para estimular la orientación del voto hacia el candidato de gobierno;

b. el efecto monumento hace lo mismo pero con miras a prestigiar principalmente al presidente de turno; y

c. el efecto funeraria lo hace para dificultar la gestión del próximo presidente.

Es obvio que existe una estrecha relación entre los tres efectos, aunque divergen entre sí los objetivos que se persigue con cada uno de ellos. En la práctica resulta muy difícil diferenciar analíticamente las medidas económicas en función de cada una de esas tres intenciones. Pero, casi siempre en periodos de crisis, el efecto funeraria resulta de los efectos ciclo político y monumento; el efecto monumento puede ser independiente del efecto ciclo, pero éste siempre lo absorbe; finalmente, el efecto

ciclo lleva casi siempre implícito el efecto funeraria entendido en un sentido amplio<sup>72</sup>.

Para terminar, conviene recordar la acción que pueden ejercer dos efectos político-económicos adicionales, que complican más aún el funcionamiento y la comprensión del ciclo político:

d. Uno, ya analizado más arriba, es el "efecto incertidumbre", que actúa en el semestre previo al cambio de mando presidencial, coincidiendo así con el periodo electoral final de cada gobierno, el cual tiende, por lo general, a actuar en dirección contraria a los efectos buscados por medio del ciclo político<sup>73</sup>; y

e. Otro, que podríamos llamar "efecto clientela", se inicia con la asunción al poder de un nuevo mandatario y que da lugar a un aumento sustancial del empleo público para premiar a los miembros del partido de gobierno y otras clientelas emparentadas<sup>74</sup>.

### **En torno a la democracia delegativa**

Esta sección describe el sistema político ecuatoriano como una democracia delegativa que, reforzando sus orígenes derivados de las estructuras económicas y sociales excluyentes heredadas, se ha ido consolidando desde los años 80, tanto por la aplicación de políticas económicas ortodoxas de estabilización

---

<sup>72</sup> Las excepciones se dan cuando el gobierno promueve el ciclo político a través del gasto público y otras medidas expansivas, en presencia de elevadas capacidades ociosas de producción y amplias reservas internacionales netas.

<sup>73</sup> A diferencia de los demás efectos, que resultan de acciones gubernamentales, éste proviene de los agentes económicos privados.

<sup>74</sup> Lamentablemente no hemos podido medir este efecto debido a que las estadísticas de empleo público se elaboran sobre una base anual. Sin embargo, es evidente que el impresionante incremento del empleo en 1984 forma parte de ese proceso en la parte inicial del gobierno de Febres (más que como consecuencia del efecto ciclo político impulsado por Hurtado en las postrimerías de su gobierno). En el periodo 1970-1991, si bien el aumento más importante del empleo público ocurre en 1974 (16,5%) y 1975 (24,5%), le siguen los años electorales de 1984 (8%), 1978 (7,8%) y 1989 (12,1%).

como por efecto del ciclo político, que han ido añadiendo obstáculos para reencontrar la senda del crecimiento económico sostenido y para establecer una democracia institucionalizada en el país.

Según la definición de Guillermo O'Donnell (1992, 1993), la democracia delegativa sería un sistema político democrático que ni ha logrado consolidarse institucionalmente, ni ha alcanzado la eficacia gubernamental requerida para enfrentar la crisis social y económica que vive, porque no cuenta con los mecanismos para llegar a acuerdos pluralistas institucionalizados sobre los patrones de formación y representación de identidades e intereses colectivos. Consecuentemente, se trataría de un sistema que obsta la ampliación de los horizontes temporales de los agentes económicos y políticos, por lo cual el corto plazo y la coyuntura se convierten en las perspectivas dominantes de planeamiento y acción. En tal sistema, el clientelismo, el caciquismo y el patrimonialismo, y también la corrupción, ocupan el lugar de las instituciones democráticas, así como el de los consensos en la adopción de decisiones y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

El carácter delegativo de esta democracia proviene del hecho de que quien gana una elección presidencial estaría autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente ("figura paternal"). Cada presidente se presenta "como si estuviera por encima de todo" (aparte de estar en todo<sup>75</sup>), esto es "más allá" de los partidos políticos y de los intereses organizados. Cada uno afirma encarnar el conjunto de la nación, sus anhelos e intereses, sin sentirse obligado ni exigido a rendir cuentas a las demás instituciones del Estado ni a organizaciones privadas o semiprivadas; más aún, considera al Congreso y al Poder Judicial como "incomodidades" u obstáculos para imponer las necesarias políticas y reformas neoliberales<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> La presencia personal del presidente de la República es muy común en la inauguración de cada obra pública, en los mítines, en el sitio de los desastres naturales y hasta en los partidos por campeonatos internacionales de fútbol en que participa la selección nacional.

<sup>76</sup> Grindle (1992: 202) afirma que los tres presidentes, de cuyo gobierno venimos ocupándonos, "utilizaron su poder para designar a sus colaboradores cercanos para conformar un equipo de asesores

De ahí deriva "la escasez resultante de instituciones autónomas y razonablemente eficaces que coloca inmensas responsabilidades sobre el presidente" (Grindle, 1992: 17), con lo cual "el resultado es una curiosa combinación de omnipotencia e impotencia presidencial. Omnipotencia que comienza con la espectacular promulgación (por orden del Ejecutivo, *decreto*, no ley) de los primeros paquetes, y continúa con la avalancha de decisiones destinadas a complementar e, inevitablemente, corregir las numerosas consecuencias no deseadas de los primeros. Eso acentúa aún más el sesgo antiinstitucionalizante de esos procesos, y ratifica tradiciones de alta personalización y concentración de poder en el Ejecutivo. Pero el otro lado de la moneda es la extrema debilidad, cuando no completa impotencia, en cuanto a la capacidad de hacer de esas decisiones regulaciones efectivas de la vida en sociedad" (O'Donnell, 1992).

En contraposición a la democracia delegativa, las diversas prácticas de un sistema democrático institucionalizado llevan "a un fortalecimiento aún mayor de la voluntad de todos los actores relevantes de reconocerse unos a otros como interlocutores válidos, así como a aumentar el valor que ellos dan a la institución que moldea sus interrelaciones. Ese círculo exitoso se completa cuando todas las instituciones democráticas (o la mayoría de ellas) alcanzan no solamente un *esquema* y una *fuerza* razonables, sino también, en un nivel más congregado, alcanzan la alta *densidad* que da como resultado relaciones mutuas múltiples y estabilizadas, que sitúan esas instituciones como puntos decisivos importantes en el proceso político general. Habrá surgido así el *régimen* de una democracia *institucionalizada* (o consolidada)" (O'Donnell, 1992: 9-10). Más aún, "en las democracias consolidadas, la *accountability* opera no solo 'verticalmente' en relación a aquellos que eligieron al ocupante de un cargo público (excepto, retrospectivamente, en la época de las elecciones), sino 'horizontalmente' con relación a una red de poderes relativamente autónomos (esto es, otras

---

económicos competentes y comprometidos. Al mismo tiempo, fueron capaces de establecer y mantener un estilo tecnocrático en materia de decisiones económicas que permitió aislar a dichos equipos de la influencia directa de los grupos de presión económica. Asimismo, hicieron uso extensivo de sus poderes de decreto presidencial".

instituciones) que tienen la capacidad de cuestionar y eventualmente castigar, maneras 'impropias' del ocupante del cargo al cumplir sus responsabilidades" (Ibid.: 12). De esta manera, quien ocupa un cargo representativo es, por tanto, incorporado a una red de relaciones de poder institucionalizadas.

A nuestro juicio, en términos generales, la noción de democracia delegativa calza bastante bien para entender los procesos económico-políticos del Ecuador, como veremos a continuación, siguiendo a O'Donnell, de quien citamos extensamente párrafos que parecerían escritos para el país.

El carácter "delegativo" de la democracia en el Ecuador se acrecienta a partir de 1981, como consecuencia de la necesidad de aplicar políticas de estabilización y ajuste, que exigían, según la opinión de los gobernantes, la adopción de medidas, tanto secretas y rápidas (para evitar la "especulación" que derivaría del conocimiento adelantado), como relativamente drásticas (en presencia de los megadesequilibrios micro y macro existentes).

Desde comienzos de los años 80, "una crisis social y económica profunda", que afloró entonces en Ecuador, "es el terreno ideal para liberar las propensiones delegativas que pueden estar presentes en un país dado. Una crisis como esa genera un fuerte sentido de urgencia. (...). El gobierno de ellos es un 'gobierno de salvadores' (*salvadores de la patria*). Eso, a su vez, lleva a un estilo mágico de elaboración de políticas: el 'mandato' delegativo para gobernar, supuestamente emanado de la mayoría, fuerte voluntad política y un conocimiento técnico apropiado serían suficientes para cumplir la misión del salvador —los 'paquetes' siguen como corolario. El estilo y la concepción resultante de la elaboración de políticas públicas solo puede ignorar los partidos (inclusive los partidos que apoyaron la elección del presidente), el Congreso, el Poder Judicial, y prácticamente todas las organizaciones de representación de intereses. [...] la soledad autoinducida de este estilo mágico de elaboración de políticas, sumada a la debilidad institucional que él acentuó, torna extremadamente difícil traer los sectores relevantes para la solución mágica alternativa: el pacto socioeconómico. Entonces, característicamente, el Ejecutivo se queja del 'egoísmo' de los políticos y de los representantes de intere-

ses, minando aún más las instituciones que comenzó por ignorar y entrando en secuencias perversas de 'paquetes' y tentativas de hacer pactos" (O'Donnell, 1992: 15 y ss.).

Todo ello se desprende del "mito de la delegación legítima", en ausencia de instituciones representativas. La delegación incluye el derecho —en realidad, la obligación— de aplicar a la nación los remedios amargos que, aunque muchos de sus miembros no puedan reconocerlo ahora, la curarán (visión organicista): sólo la cabeza sabe. "El presidente y su equipo personal son las letras alfa y omega de la política. Además, como en la cirugía, algunos problemas de la nación solo pueden resolverse con criterios altamente técnicos. Los técnicos, especialmente en política económica, deben ser protegidos políticamente por el presidente contra las múltiples resistencias de la sociedad, hasta que el proceso de convalecencia esté bien avanzado. Mientras tanto, es 'obvio' que esas resistencias —provenientes del Congreso y de los partidos, o de asociaciones de representación de intereses, o simplemente de la calle— tienen que ser ignoradas. [...] el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados existentes y se vuelve el único responsable por los éxitos y fracasos de 'sus' políticas" (Ibid.: 11-12).

También el equipo económico se encapsula políticamente, otorgándosele "una autonomía sustantiva [...]. El poder altamente concentrado en el Ejecutivo, Legislativos débiles y un estilo exclusionario aislaron a los equipos económicos de los jalones y empujones de la política pluralista" (Conaghan, Malloy y Abugattás; 1990: 5). Este aspecto también lo reconocen para el Ecuador Thoumi y Grindle (1992: 70): "[...] de manera semejante a sus antecesores, (Borja) buscó aislar a su equipo económico<sup>77</sup> de las presiones políticas y mantener estricto control sobre el manejo de la política económica. A su vez, mientras él concentraba su atención en problemas políticos, confiaba el diseño de políticas económicas a su equipo", proceso que también se dio antes, durante el gobierno de Febres

---

<sup>77</sup> Nótese que, sin embargo, éste no provenía del partido Izquierda Democrática (ID), estando más cercano a los tecnócratas de la Democracia Popular (DP).

Cordero (Conaghan, Malloy y Abugattás, 1990). Finalmente, "los presidentes también hicieron uso de su status presidencial y de los medios de comunicación, así como de la capacidad para usar las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial para reforzar su autonomía respecto de las fuerzas políticas internas" (Grindle, 1992: 6).

Asimismo el síndrome del "decretismo"<sup>78</sup> se asienta en esas peculiaridades y, "debido a la manera en que se toman esas decisiones, casi todos los agentes políticos, sociales y económicos pueden afirmar razonablemente que no son responsables por esas políticas" (O'Donnell, 1992: 18). De manera que, "cuando los fracasos se acumulan visible y repetidamente, el país se encuentra con un presidente ampliamente odiado que, abandonando el dinamismo inicial, intenta meramente sobrevivir en el gobierno hasta el final de su mandato" (Ibid.)<sup>79</sup>.

Esos gobiernos, además, "[...] frecuentemente iniciaron reformas con casi ninguna consulta previa, invirtiendo sus recursos políticos en el manejo político de la oposición generada por el anuncio de las políticas; sospechando que si hubieran actuado de otra forma no hubieran podido llevar a cabo las reformas que ellos querían, desatendiendo aparentemente los problemas de sostenimiento de las políticas. Al elegir no intentar forjar un consenso más amplio antes de tomar las decisiones de política, es posible que hayan puesto en peligro algunas de las iniciativas y hayan contribuido a aumentar la tortuosidad del proceso de ajuste" (Thoumi y Grindle, 1992: 87), fenómeno agravado por el ciclo político y el efecto funeraria.

De allí se desprende que, en contraste con la democracia institucionalizada, la democracia delegativa comienza con un

---

<sup>78</sup> Todos los presidentes, y en particular Febres Cordero, hicieron uso de las facultades que les confiere —aunque no en forma tan amplia— la Constitución para emitir "decretos urgentes". Véase al respecto el trabajo de Grindle, 1992: 202.

<sup>79</sup> Semejante proceso de deterioro se ha ido profundizando y acelerando de un presidente a otro. Respecto de Durán Ballén, ya a los pocos meses de gobierno, un *graffiti* sugería que, en vez de adelantar el reloj en una hora, como decidió el presidente, adelantara cuatro años... su periodo de gobierno.

grado muy bajo de institucionalización<sup>80</sup>, lo que para el presidente tiene la ventaja de no tener prácticamente ninguna obligación de rendir cuentas horizontalmente. Además, permite la elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de "errores groseros". En cambio, la toma de decisiones en una democracia representativa es lenta, pero por ello mismo está vacunada contra tales equivocaciones y la responsabilidad por errores cometidos tiende a ser ampliamente compartida.

"Una vez que las esperanzas iniciales se disipan y los primeros 'paquetes' fracasan, el cinismo y la desesperación se vuelven actitudes dominantes" (O'Donnell: 16). Más adelante, con el "desgaste" presidencial, "el partido (o partidos) que eligió al presidente se desespera con su pérdida de apoyo popular y comienza a retirar apoyo parlamentario a las políticas 'de él'. Ello aumenta más todavía el aislamiento político del presidente, sus dificultades para formar una coalición estable en el Congreso y su propensión a evitar, ignorar y/o corromper esa y otras instituciones" (Ibid.: 12). Lo que "tiene tres consecuencias: 1) profundiza los propios defectos que son imputados a esas instituciones; 2) cuando, final y fatalmente, el Ejecutivo precisa apoyo legislativo, está destinado a encontrar un Congreso no solamente resentido: enfrenta también un Congreso que no se siente políticamente responsable por políticas públicas que comenzaron por ignorarlo; y 3) esa situación, junto con las críticas del Ejecutivo a la lentitud e 'irresponsabilidad' de un Congreso que rechaza el apoyo requerido, son un factor importante del acentuado descenso del prestigio de *todos* los partidos y políticos" (Ibid.: 17).

Desde esa perspectiva, el ciclo político de la economía es uno de los aspectos más corrosivos de la democracia delegativa vigente en el Ecuador<sup>81</sup>, sobre todo porque refleja la prepo-

---

<sup>80</sup> Además, las elecciones en democracias delegativas son un proceso muy emocional y que involucra grandes apuestas en torno a las cuestiones que están en juego; pero, después de la elección, se espera que los electores-mandantes retornen a la condición de espectadores pasivos.

<sup>81</sup> Lo que se aplica, igualmente, a la gran mayoría de países latinoamericanos, a excepción, quizás, de Chile y Uruguay.



tencia e impunidad de los gobiernos salientes (y no sólo cuando pierden la elección), independientemente de su signo político, ya que dejan de responsabilizarse del carnaval o *potlatch* que han propiciado antes de las elecciones (o después de ellas y antes de la entrega del poder, mediante el efecto monumento-funeraria). Por otra parte, contribuye a explicar las nefastas marchas y contramarchas en la economía y la posterior desconfianza creciente en la democracia, en la que cada uno "hace lo que quiere".

## **CAPITULO V**

### **PROPUESTAS DE REFORMA PARA NEUTRALIZAR EL CICLO POLITICO: HACIA LA "PROFUNDIZACION" DE LA DEMOCRACIA**

Después de repasar las peculiaridades del ciclo político y de la democracia delegativa en el Ecuador, conviene plantear algunas sugerencias constructivas para intentar, a la vez, institucionalizar la democracia y neutralizar los ciclos políticos. Como ha quedado demostrado hasta aquí, las instituciones económicas y políticas no están en condiciones de restringir el carácter errático de la política económica proveniente desde "lo político", lo que obliga a rediseñarlas y/o reforzarlas para enfrentar este problema<sup>82</sup>.

#### **¿Es necesario contener los ciclos políticos?**

Tenemos la impresión de que los efectos de los ciclos políticos son dañinos para un país, posición que cualquier persona compartiría, independientemente de su posición política o credo económico. Vayan algunos argumentos económicos en ese sentido.

En primer lugar, el ciclo político de corto plazo tendría una tendencia innata, de largo alcance, a incrementar las tendencias de la inflación, con lo cual los niveles de subempleo y desempleo tenderían a ser mayores en el largo plazo. Esto es evi-

---

<sup>82</sup> Algo similar se ha encontrado, desde otra perspectiva, para el caso del Perú (véase: González de Olarte, 1991).

dente si se tiene en cuenta que tales ciclos inducen, generalmente, a mayores desequilibrios macroeconómicos, incrementando tanto la brecha interna (crecientes déficit fiscal y diferencia entre la inversión y el ahorro) como la externa (déficit de balanza comercial, específicamente).

En segunda instancia, como es comprensible, la asignación de recursos sufre menoscabo como consecuencia de la manipulación de los precios relativos que alientan el ciclo político. De paso, vale la pena resaltar que el aspecto más macabro del ciclo político radica en el hecho de que todo cuanto los gobiernos otorgan a las mayorías mediante mayores niveles de empleo (aunque sea un acto puramente coyuntural), se lo van quitando durante su vigencia y, en especial, después de las elecciones, a través del "impuesto inflacionario" (y la recesión que sigue al ajuste), lo que pocas personas perciben claramente, aunque cada vez es más transparente su acción para los ciudadanos comunes, observándose, a consecuencia de ello, una reducción de demanda de saldos reales<sup>83</sup>.

En tercer lugar, el ciclo político va acompañado siempre por la incertidumbre de los agentes económicos, como resultado del carácter errátil de las políticas. Por tanto, mientras más prolongados sean los periodos presidenciales y más espaciadas entre sí las elecciones, menores serán la inflación y el desempleo tendenciales. Mientras no se extirpe el ciclo político o se lo neutralice al máximo, la economía política del Ecuador seguirá sujeta a estas costosas oscilaciones económicas de carácter político. Mas, como es preciso reconocer que el ciclo político es innato a la democracia, como tal habría que aceptarlo, puesto que, en fin de cuentas, los beneficios que entraña la democracia son mayores que los perjuicios que acarrea el ciclo político.

Una cuarta consecuencia del ciclo político y de los ciclos más largos de la economía es que los grupos de poder tienden

---

<sup>83</sup> Ello significa que hay un aumento de la velocidad de circulación del dinero, con lo cual declina la capacidad de recaudación inflacionaria del gobierno.

a diversificar sus portafolios de inversión<sup>84</sup>, abarcando prácticamente todos los sectores de la economía para minimizar los riesgos. Evidentemente, ello es también resultado de la movilidad política de las políticas económicas de postguerra y de los estrechos mercados internos del país, así como de los choques externos recurrentes inherentes a una economía primario-exportadora poco diversificada (en términos de productos y de mercados de destino). Con ello, adoptando esta estrategia de aversión al riesgo, los "grupos financieros" se benefician prácticamente en cualquier coyuntura de mediano plazo: cuando estalla la crisis del sector externo desinvierten en los sectores castigados y transfieren asignaciones a otros sectores o fuera del país; cuando se da el auge, varían la dirección de tales flujos (North, 1986). Conocedores de la existencia de esos ciclos se apertrechan de tal manera, absolutamente racional por lo demás, que (casi) nunca pierden. En ausencia de tales ciclos la inversión se instalaría, de manera más estable y comprometida, donde se presenten ventajas comparativas estáticas y dinámicas. La inestabilidad política, que genera la volubilidad económica, contribuye a diversificar los portafolios de tenencias de los "grupos financieros" por debajo de las sendas óptimas de inversión a largo plazo.

En quinto lugar, en presencia de marchas y contramarchas de política, agravadas por el ciclo político y los desencuentros entre Ejecutivo y Legislativo, no existe la posibilidad de establecer horizontes fiables de acción a largo alcance, como se ha reconocido para el país<sup>85</sup>: "El sistema electoral agrava sustancialmente las tendencias clientelistas en el Ecuador. La prohibición vitalicia de reelegir presidentes y la imposibilidad de

---

<sup>84</sup> Lo que demuestra que los ciclos políticos ocurrieron a lo largo de la postguerra. Aunque el factor principal de la diversificación de portafolios probablemente radique —dada la aversión al riesgo, aparentemente innata, del empresariado ecuatoriano— en las marchas y contramarchas de política económica, consecuencia de los choques externos e internos, así como la de la adopción del modelo de sustitución de importaciones y sus crisis recurrentes de balanza de pagos.

<sup>85</sup> Nótese que el autor de esta cita no considera el "ciclo político de la economía" en sus marcos teóricos pero lo retrata magistralmente.

reelegir congresistas en periodos consecutivos<sup>86</sup>, debilita la búsqueda de metas de largo plazo y hace muy difícil tener continuidad en las políticas económicas. A partir de 1979, desde cuando todos los gobiernos han sido elegidos, las relaciones políticas de todos ellos han seguido un patrón muy desalentador: durante los primeros dos años de cada administración la coalición de gobierno se ha mantenido bastante fuerte, y se han formulado, ejecutado y sostenido políticas de ajuste importantes (*sic*). Sin embargo, los partidos minoritarios de la coalición empiezan a distanciarse del gobierno antes de las elecciones de congreso de mitad de periodo, al declinar la popularidad del gobierno. Durante la segunda parte de cada administración el congreso ha estado controlado por la oposición, y se enfrenta abierta y directamente con el gobierno, llegando frecuentemente a interpelar ministros y otros altos funcionarios. Esta interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo es un obstáculo muy fuerte a la continuidad de políticas y a la ejecución de cualquier plan económico" (Thoumi, 1992: 24-25).

### **¿Es posible suavizar el ciclo político?**

Reconociendo el daño que los ciclos políticos pueden ejercer en una sociedad<sup>87</sup>, ¿qué medidas cabría proponer para suavi-

---

<sup>86</sup> En realidad, los congresistas nacionales pueden ser elegidos como congresistas provinciales y viceversa; sin embargo, dado que hay solamente 12 congresistas nacionales elegidos por periodos de cuatro años y los provinciales son elegidos por dos (Salgado, 1987: 52-3), la gran mayoría de los congresistas no son reelegibles en periodos consecutivos.

<sup>87</sup> Sin duda alguna habrá quienes argumenten que "afortunadamente" existe el ciclo político porque, de lo contrario, las políticas ortodoxas se habrían profundizado aún más. Nosotros pensamos lo contrario, por las siguientes razones: a. De haberse aplicado sistemáticamente las políticas neoliberales se habrían podido detectar sus debilidades profundas o su validez; en cambio, tal como se ha dado el ciclo político en el país, sus defensores siempre han tenido una coartada para justificar sus fracasos; b. Cualquier gobierno, si ha sido elegido por el pueblo, tiene el derecho de implantar —en ausencia de mecanismos de concertación— la política que desee, nos guste o no, y siempre que haya sido expuesta durante la campaña electoral; c. Todos debemos aprender del proceso democrático y los fracasos de las

zar su acción o para eliminarlos? En lo que sigue, diferenciaremos entre las propuestas puntuales y las más estructurales, respectivamente.

En el pasado se han propuesto dos soluciones clásicas. La primera y más evidente sería prolongar el periodo presidencial, quizás a cinco o seis años. Pero con ello, como dirían los ingleses, no se hace sino "tirar al niño con el agua del baño". Más útil sería eliminar las elecciones intermedias<sup>88</sup>, pero semejante propuesta tampoco toca el fondo del problema. Por lo demás, un cambio de esta naturaleza equivaldría a aceptar implícitamente que la democracia es enemiga de sí misma, que la frecuencia de las elecciones en un país subvierte la democracia, cuando debería ser exactamente lo contrario.

Otra propuesta tradicional, en esa dirección, sugiere encargar la política económica a personas que no fueran tentadas por las sirenas de la política partidaria, especialmente la política monetaria que, en teoría, podría encapsularse en el Banco Central y la Junta Monetaria. En cuanto a la política fiscal, se propone encargarla a una burocracia de carrera del Ministerio de Finanzas, independiente de los partidos políticos. Pero podría argumentarse en contra que sería absurdo encomendar a cuerpos políticamente no responsables tareas de gran responsabilidad, frente a necesidades que pueden ser legítimas. Los costos y beneficios de una política "independiente" son prácticamente imposibles de calibrar (Kane, 1980) y es indispensable coordinar las políticas monetarias con las fiscales (que están en manos de cuerpos de decisión distintos).

Por tanto, la solución no va por ese camino, puesto que, finalmente, sólo podrá neutralizarse el ciclo político gestando ciudadanías, sujetos sociales e instituciones económicas y políticas democráticas que estarían en condiciones de fiscalizar socialmente (*accountability*) la gestión pública. Es decir, existen otras soluciones más importantes para tratar de reducir el

---

políticas ortodoxas deberían ponernos en condiciones de buscar otros candidatos en el futuro.

<sup>88</sup> Recientemente, en el país, tanto la Democracia Popular como el Partido Socialcristiano vienen propugnando esta salida.

ciclo político, y que, por añadidura, fortalecerían la democracia en el país. Ellas son, entre las puntuales:

a. Incrementar el flujo y la calidad de información disponible para los votantes-electores, a efectos de contribuir a curar la "miopía" de los electores y permitirles ver a través del velo de las políticas macroeconómicas electoralistas. En ello podrían desempeñar un papel fundamental los medios de comunicación, que actualmente, en el Ecuador, no ejercen, por desgracia, un periodismo económico serio, primer gran paso requerido para avanzar en esa dirección<sup>89</sup>. Más aún, la distribución de la información en el país es tan deficiente como la distribución del poder y de la propiedad, que se orientan y refuerzan mutuamente. Por otra parte, los análisis y proyecciones económicos (y políticos) mejor informados no son accesibles sino a un segmento muy reducido de la población: el que tiene facilidad de entrevistarse con los funcionarios públicos más importantes o que puede darse el lujo de pagar suscripciones a revistas especializadas o de asistir a los seminarios en que se debaten tales cuestiones. También la información producida por los ministerios y demás instituciones similares, que debería ser un "bien público", llega únicamente a algunos altos burócratas y, por medio de ellos, precisamente, a los editores de las revistas de análisis hemos mencionado. Finalmente, los grupos de poder tienen fácil acceso a los ministros y otros altos funcionarios del gobierno, gracias a lo cual están muy al tanto de las medidas que se adoptarán con el tiempo. Todas estas ventajas favorecen a ese grupo pequeño de la población y contribuyen a ahondar las diferencias de poder y económicas que existen en el país.

b. Una política de ingresos podría ser otra salida para neutralizar el ciclo político, en la medida en que destruye el *trade-off* entre inflación y desempleo a través de lineamientos explícitos del gobierno o de negociaciones tripartitas concertadas<sup>90</sup>. La política de ingresos también puede reducir el costo

---

<sup>89</sup> En general, los periodistas no entienden las complicaciones de la economía y los economistas no entendemos las normas elementales de comunicación con el público (y, muy a menudo, tampoco las de gramática).

<sup>90</sup> Aquí caben dos posibilidades: mover la curva de Phillips hacia la izquierda a través de programas de capacitación laboral, controles de

de la inflación, especialmente para los sectores que no estén en condiciones de defenderse ante ella. En el Ecuador, en efecto, se intentó proponer pactos sociales: Hurtado en junio de 1981 (cuando finalmente se reconoce la gravedad de la crisis) y Borja en julio de 1988 (antes de asumir la presidencia). Ninguno logra la acogida necesaria para poner en marcha el mecanismo puesto que los agentes involucrados no tienen conciencia del "dilema del prisionero" y piensan que saldrán mejor parados yendo cada uno por su lado que cooperando entre ellos. En el caso de Borja, Thoumi y Grindle (1992: 69) señalan el desencuentro: "El empresariado quería una tasa de cambio libre, la eliminación de restricciones a las importaciones y congelación de salarios. Por otro lado, el sector laboral estaba firmemente en contra de alzas en el precio de la gasolina y de cualquier forma de devaluación".

c. Ampliar las bases para la participación en la elaboración, aplicación, seguimiento y control de la política económica (planificación indicativa), que refuercen la propuesta anterior. Es necesario que el gobierno negocie con la oposición, con los trabajadores y los empresarios, e incluso con otros grupos de interés (campesinos, pequeños industriales, etc.). Los acuerdos, sin embargo, no deben limitarse a precios y salarios sino abarcar también, más que especificar la determinación de tipos de cambio, cargas tributarias y tasas de interés específicas, los lineamientos generales de la política fiscal, cambiaria y monetaria, entre otras.

d. La propuesta anterior podría afirmarse con una "planificación indicativa o estratégica", otra forma de eliminar el ciclo político. En tal sentido Nordhaus encontró que "entre los países más avanzados, aquellos que muestran la más elevada variabilidad cíclica, se encuentran las economías no planificadas de los EEUU, Canadá, Japón y Alemania Occidental; mientras que los que muestran la menor variación cíclica son las economías planificadas de Francia y Suecia" (1975: 189).

e. Sería conveniente alcanzar entre los partidos políticos un acuerdo de abstenerse de aplicar el ciclo político y, más aún, de comprometerse a no poner en acción los efectos monumento y funeraria. Además, los gremios empresariales y las

---

precios y salarios, etc.; o "achatar" la curva para reducir el ciclo político.



centrales sindicales podrían alertar y el Congreso podría fiscalizar la acción del ciclo político llamando la atención acerca de cambios bruscos (no justificados) en la política monetaria (particularmente en el crédito otorgado por el Banco Central) determinados por la Junta Monetaria.

f. Vinculado con lo anterior, y en relación con el "círculo infernal" del cambio de presidentes, de un extremo del espectro político al otro, O'Donnell propone "que los segmentos predominantes del liderazgo político aprendiesen la calidad autodestructiva de esos ciclos y estuviesen de acuerdo en cambiar los términos en los cuales compiten electoralmente y gobiernan" (1992: 19)<sup>91</sup>.

g. Deberían modificarse las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que "en Ecuador los presidentes no pueden contar con el apoyo fuerte y sostenido de coaliciones políticas, no importa qué esfuerzos hagan en ese sentido, pues el sistema electoral y la relación entre el ejecutivo y legislativo, determinada constitucionalmente, proporcionan muy pocos incentivos a la cooperación" (Thoumi y Grindle, 1992: 84). Asimismo se ha dado, por lo general, relaciones tensas entre presidente y vicepresidente de la República.

h. Habría que reforzar el electorado rural, evitando así las políticas excesivamente pro urbanas que se promueven a través del ciclo político. Aquí hay una labor importante, que deberían acometer los organismos no gubernamentales y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), más que el propio gobierno o los partidos políticos.

i. Si se acuerdan medios para reforzar las instituciones se evitaría que el Presidente de turno y/o su equipo de gobierno adopten "medidas económicas" entre la segunda vuelta electoral y el 10 de agosto y que puedan dar curso al efecto funeraría. En las últimas elecciones hubo un avance importante a este respecto, al ubicarse la segunda vuelta en julio (y no en mayo), con lo que se redujo al mínimo la posibilidad de acción

---

<sup>91</sup> En el Ecuador, desde 1979, hubo dos movimientos pendulares entre gobiernos de centro-izquierda (Roldós-Hurtado, 1979-1984, y Borja, 1988-1992) a gobiernos de centro-derecha (Febres Cordero, 1984-88, y Durán Ballén, 1992-96). Paradójicamente, parecen enemigos acérrimos con un mismo programa económico: lo que no sólo refleja la gravedad de la crisis, como generalmente se piensa; sino que es también resultado de la fuerza del "capital financiero".

de este pernicioso efecto. Paralelamente, es indispensable desarrollar una nueva cultura política, particularmente en lo que se refiere a una moderna ética política de los gobernantes.

En general, para decirlo en pocas palabras, es esencial generar contrapoderes políticos y económicos que puedan contrarrestar la acción del ciclo político y fiscalizar eficazmente y a base de una información precisa la gestión pública. El conflicto ya no sería resuelto sólo por el gobierno en funciones sino que contaría, además, con la participación de todos los sujetos sociales, cuyo poder de negociación debería ser impulsado, y de instituciones estables, crecientemente independientes de aquél.

Si estas diversas propuestas se llegaran a cumplir en el largo periodo de una generación se habría avanzado un importante trecho para institucionalizar la democracia en el país y para dar continuidad a los programas de gobierno y, muy especialmente, a sus políticas macroeconómicas. Muchas de las medidas pueden parecer utópicas, lo que refleja, precisamente, la existencia de la democracia delegativa que se quiere recusar en el país. En tal sentido, en Ecuador ha sido muy sencillo para el gobierno decidir y dar órdenes aisladamente, en lugar de gobernar y dirigir concertada e institucionalizadamente. Es largo el proceso que lleva de una a otra forma de gestión pública, pero sólo así se podría poner en marcha el paso de una democracia delegativa a una democracia representativa en el país.

Es lógico que, a más de las propuestas anteriores, habría que impulsar cambios de fondo ("estructurales") en el sistema político y económico, para contribuir, en el largo plazo, a morigerar el ciclo y, en general, para profundizar la democracia. Para ello se requiere, dicho sucintamente, abordar los siguientes temas y problemáticas cruciales —que, pese a ser evidentes, conviene recordarlos—, tal como fueron propuestos para el Ecuador por varios autores en sus lineamientos generales: desarrollar una nueva "cultura política" y generar "ciudadanías" (Menendez-Carrión, 1991), así como "sujetos sociales" (Gutiérrez, 1992); reforzar el sistema de partidos políticos (Verdesoto, 1993); descentralizar económica y políticamente el país (Sánchez-Parga, 1993); reformar el Estado (Pérez, 1992;

Salazar, 1990); desconcentrar el poder y sus funciones hacia instituciones menos pasajeras que las que representa un fugaz gobierno; proponer alternativas no ortodoxas de política económica (Sheahan, 1980; Schuldt, 1992a); y, diseñar nuevas vías consensuales de "desarrollo" nacional (Hopenhayn y Borja, 1991; Marchán y Schubert, 1992), que permitan crear una mayor igualdad de oportunidades, lo que entraña, probablemente, la necesidad de redistribuir el poder, la riqueza y los ingresos en el país y para cuyo logro el "libre" funcionamiento del mercado no es, por cierto, el mejor mecanismo.

En la práctica, tal vez no sea posible erradicar jamás, por completo, el ciclo político de la economía. Pero las propuestas aquí presentadas podrían conducir al uso de instrumentos y modalidades que no causen tanto daño y/o permitir a la población el debate sobre (y la confrontación con) las intenciones *non sanctas* que un gobierno es capaz de albergar. Todo ello en el marco de instituciones económicas y políticas que permitan la concertación entre todos los actores sociales, dándoles la participación requerida en un proyecto nacional común en el cual las políticas económicas dejen de ser medios para alcanzar objetivos particularistas y se conviertan en instrumentos colectivos para construir la Nación.

El interés que pueden tener las reformas que se proponen no está orientado a encontrar mayores posibilidades para aplicar políticas neoliberales en forma coherente, sino, en general, para cualquier política que resulte de un gobierno democrática y mayoritariamente elegido, cuyo signo puede ser muy distinto del que ha venido rigiendo desde principios de los años 80.

La tarea para avanzar en esa dirección es hercúlea, como lo reconoce Grindle: "Una sociedad profundamente dividida, grupos de interés altamente movilizadas, instituciones democráticas débiles, un sistema de partidos fragmentados y beligerantes, conflictos fundamentales entre los sectores de gobierno sobre el derecho a tomar decisiones, una fuerza militar de lealtad dividida y cuestionable —estos fueron algunos de los factores que las tres administraciones enfrentaron. Las posibilidades reales de introducir cambios políticos efectivos y duraderos en un ambiente semejante son modestas, independientemente de las estrategias que se puedan haber utilizado. Sin embargo,

dichas posibilidades podrían haber sido mayores si se hubiese dado mayor atención al ritmo y a la secuencia de las medidas, a la formación de consenso, al uso de incentivos para estimular la cooperación de la burocracia, al desarrollo de capacidad técnica y al rediseño de las políticas a fin de reducir los aspectos más polémicos" (Grindle, 1992: 17).

En el mediano y largo plazos, a medida que se consolide la democracia, los ciclos políticos tenderán a suavizarse y neutralizarse, si no se eliminan por completo, proceso que será bien acogido por toda la sociedad, aunque mucho menos por los políticos tradicionales.

## CONCLUSIONES TENTATIVAS

*"Los partidos desarrollan políticas para ganar las elecciones; no ganan las elecciones para desarrollar una política"<sup>92</sup>.*

Un gobierno puede adoptar diversos mecanismos para tratar de ganar las elecciones. Los métodos más convencionales (y válidos) se aplican mediante el cumplimiento de los programas de gobierno o de campañas en las plazas públicas y la propaganda en los medios de comunicación. Dos sistemas adicionales de gran eficacia (cuya ética, por decir lo menos, es bastante más dudosa), están constituidos por la acción clientelar microsocia! de la maquinaria política y sus intermediarios en los suburbios populares, por un lado, y el impulso macroeconómico del ciclo político, por otro, tal como lo hemos analizado a lo largo del presente trabajo. Este último método sólo está a disposición del gobierno gracias a su control casi exclusivo de la política macroeconómica<sup>93</sup>, lo que le confiere una ventaja intrínseca sobre las demás agrupaciones políticas para intentar su triunfo en los comicios presidenciales o legislativos.

Hemos visto, hasta aquí, que las políticas monetaria y financiera, fiscal, de precios, salarial, cambiaria y de endeu-

---

<sup>92</sup> Panebianco, 1990, 32, citado por Verdesoto, 1993: 11.

<sup>93</sup> Afirmación que, ciertamente, tiene un carácter relativo, puesto que, se entiende, el gobierno no es autónomo y responde, hasta cierto punto, a las presiones sociopolíticas y, sobre todo, a los requerimientos de las fracciones capitalistas que lo llevaron al poder y/o lo sostienen.

damiento externo, entre otras, adoptadas en el país y orientadas a reactivar la economía o a hacer más soportables la estabilización y el ajuste, generalmente han estado condicionadas por apetitos políticos de corto plazo, alentados meses antes de las elecciones presidenciales e intermedias. Lo que se pretende alcanzar con ello es la continuidad en el poder del partido gobernante (efecto ciclo político) y/o incrementar o recuperar el prestigio del presidente de turno (efecto monumento) y/o perjudicar al gobierno entrante (efecto funeraria).

Los indicadores que mejor reflejan la acción del ciclo político en el Ecuador, según nuestro análisis, han resultado ser la política crediticia del Banco Central, la determinación de las tarifas públicas de los combustibles y del transporte<sup>94</sup> y, por supuesto, los paquetes económicos. También la política salarial (salarios mínimos y contratos colectivos), en menor medida, ha sido una variable de primera mano para detectar el ciclo, así como las fechas de las primeras Cartas de Intención firmadas por cada gobierno con el FMI. La presente indagación, sin embargo, es muy preliminar aún y se requieren estudios mucho más precisos para fundamentar las hipótesis centrales aquí esbozadas.

Una observación diferenciada de las políticas adoptadas y de la intensidad de las reversiones económicas nos permite afirmar, muy tentativamente, que el presidente que menos se valió del efecto ciclo político (y de los efectos monumento y funeraria) fue, aparentemente, Rodrigo Borja y el que más intensamente lo utilizó fue Febres Cordero. En cada caso, durante el periodo estudiado, los intentos de influir en el voto fracasaron en términos absolutos, tanto para las elecciones presidenciales como para las intermedias<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Evidentemente, la manipulación de otros precios básicos de la canasta popular —en especial los relativos a alimentos y alquileres— siempre han estado presentes en la gestión del ciclo político, aunque no la hayamos podido comprobar fehacientemente.

<sup>95</sup> En cambio, no estamos en condiciones de medir cuántos votos se recuperaron como consecuencia de la puesta en marcha del ciclo político por parte de los tres últimos gobernantes.

Con ello se asistió al movimiento pendular entre gobiernos de distinto signo político, lo que responde, en última instancia, más que a los fracasos por poner en marcha el ciclo político, a las consecuencias del ajuste, fenómeno generalizado en el subcontinente: "Se puede sospechar que sus derrotas en los momentos de sucesión tienen menos que ver con la virtuosa alternabilidad de los partidos en las democracias consolidadas que con una especie de *alternabilidad viciosa impuesta por la crisis económica*. Una crisis económica derrota cualquier gobierno, sea cual sea su fuerza política" (Weffort, 1993: 108; las cursivas son nuestras).

La determinación subrepticia del lapso de la campaña electoral del gobierno —es decir la que se da a través del ciclo político— es, no cabe duda, un proceso altamente subjetivo, no sólo porque no conocemos las intenciones del gobierno, sino porque éste, para impulsarlo, utiliza instrumentos variados de ejecución, aparte de que, como hemos visto, su aplicación varía en el tiempo: la política de crédito expansivo del Banco Central no tiene por qué coincidir con la política presidencial de salarios, y ésta puede ser previa o posterior a la política de tarifas públicas "embalsadas" por el Ministerio de Energía y Minas y otros. Aquí habría que impulsar el estudio de casos más específicos para completar la comprensión más diferenciada del "modelo" por medio del cual se procesa el ciclo político en el país.

Aunque, en general, la economía (que en este caso no sólo es política en un sentido más oculto) predomina tendencialmente sobre la política (ambas con minúscula) desde principios de los años 80, trastocando el proceso vigente en los años 70, la relación se invierte por unos meses (y hasta un año) en las fases en que se procesa el ciclo político. La escasez de recursos y los desequilibrios externo y fiscal predominan en la mente de los gestores políticos en periodos fuera del periodo de campaña electoral, mientras que los intereses políticos inmediatos ocupan su lugar, temporalmente, en épocas de campaña.

Estos procesos han afectado a las gestiones económicas que siguieron al gobierno que inició el ciclo político que, curiosa y paradójicamente —como consecuencia lógica de la cri-

sis— no ha valido la pena hasta ahora, ya que el gobierno siguiente siempre terminó siendo de otro tinte político. Por este efecto y en ausencia de sistemas concertados para la adopción de las políticas públicas de largo plazo, las marchas y contramarchas de política económica han generado -aunque no sólo por efecto del ciclo político- una dilapidación de recursos y una incertidumbre que ha provocado tanto una desviación de la senda de equilibrio de largo alcance como un elevado costo social. Pese a ello, la marcha "tortuosa" del neoliberalismo en el país ha sido un éxito para los grupos dominantes, que han venido alcanzando con creces las metas que perseguían<sup>96</sup>.

Es innegable que ningún gobierno reconocería que ha propiciado ciclo político alguno. Probablemente los responsables ni siquiera tienen conciencia de su existencia o lo atribuirían a la casualidad o a condiciones económicas o políticas "especiales" que se presentaron en ese momento. Y, en efecto, siempre hay "argumentos" y una "buena excusa", incluso con algún sustento en algunas coyunturas, para justificar golpes de timón en la gestión macroeconómica que podrían parecer "racionales". Pocas veces salen a la luz pública las intenciones reales de los gobernantes, menos aún cuando están próximas las elecciones generales. Los presidentes no publican sus diarios íntimos y, con pocas excepciones, cuando escriben sobre los eventos de interés nacional de su gobierno lo hacen, precisamente, para justificar sus errores y culpar a los opositores o a eventos fuera de su control (algo similar sería aplicable a los Ministros de Finanzas).

Por supuesto, sería una grave simplificación querer atribuir los fracasos de las políticas de estabilización al "ciclo político" o a los efectos monumento-funeraria. Las causas de tales fallos —y del propio ciclo político— son mucho más profundas y se asientan, tanto en la estructura económica y del poder en el país, como en el carácter e instrumentación de las propias políticas económicas aplicadas, (casi) independientemente del ciclo político.

---

<sup>96</sup> Y aunque se consideren la estabilización y el ajuste como un fracaso, el proceso ha sido un éxito para los grupos financieros (véase: Rucclo, 1991).



Son muchos los asuntos intrigantes que deberían resolverse aún en el estudio de los ciclos políticos de la economía, así como el trabajo empírico y de reflexión teórica que será necesario realizar para profundizar nuestros conocimientos sobre estas cuestiones. Lo que habría que emprender en el futuro es el estudio de los mecanismos institucionales por medio de los cuales se procesa el ciclo, el cronograma de acciones y la combinación de instrumentos que lo alientan, la modalidad de intervención y el tipo de agentes del gobierno que intervienen en el proceso, etc.

A estas alturas de la indagación debemos admitir que dudamos que el ciclo político en el Ecuador sea un fenómeno de fatamorgana, un espejismo; y, por otra parte, dudamos también de que el ciclo político pueda explicarlo todo en el país. Sin embargo, semejante paradigma constituye una fructífera entrada para comprender un aspecto muy específico de la democracia en el país, y que abre las más variadas rutas para la investigación del tema que abarca las complejas relaciones entre la economía y la democracia. En tal sentido, por ejemplo, el ciclo político de catadura burda que se ha venido alentando en el país y, más aún, los efectos funeraria y monumento, son expresión de la prepotencia y abuso del poder de los gobernantes, en importante medida como consecuencia de la debilidad de la sociedad civil y de los ciudadanos que aún no se constituyen en sistemas democráticos institucionalizados.

Aunque la existencia del ciclo político es algo intuitivamente evidente, creemos que valió la pena efectuar este recorrido empírico, cuando menos por tres razones. En primer lugar, porque hizo posible que detectáramos su existencia irregular y su manipulación a través de varios mecanismos, no todos los cuales son claros a primera vista. Segundo, porque nos ha permitido evaluar las diferencias sustanciales existentes —tanto entre diferentes gobiernos como en el seno de cada uno de ellos, en las campañas intermedias y presidenciales— que se materializaron en cronogramas e instrumentaciones irregulares. Tercero, porque llamó nuestra atención hacia otros efectos que pueden tener tanta o mayor importancia que el propio ciclo político, tales como los fenómenos "monumento"

y "funeraria"<sup>97</sup>, así como los de "incertidumbre" (los tres a finales de un gobierno) y "clientela" y "paquetazo" (a inicios de un nuevo gobierno). Finalmente, porque nos ha aproximado a la comprensión, desde otro ángulo, de los rasgos dominantes del sistema político vigente en el país: la democracia delegativa. Con ello hemos avanzado un pequeño trecho para presentar propuestas que contribuyan a consolidar la democracia y a llevar a cabo las políticas económicas con mayor seriedad y permanencia en el país.

Es obvio que algunos resultados aquí presentados no deben interpretarse mecánicamente ya que, por una parte, pueden responder a la casualidad por la cual un gobierno alcanzó un resultado determinado sin haberlo pretendido; y por otra parte, puede ser el caso, a la inversa, de que un gobierno haya deseado conscientemente impulsar, a través de diversos instrumentos, el ciclo político sin obtener los resultados esperados. O sea que no se trata de los resultados que esperarían la ciencia y, en nuestro caso, la hipótesis del "ciclo político de la economía", lo cual puede ser muy afortunado, ya que significaría que el azar y el desconocimiento desempeñan aún un papel preponderante en la historia humana.

Es claro que, con el paso del tiempo, segmentos cada vez más vastos de la sociedad, tales como los gremios y partidos políticos y, más tardíamente, la ciudadanía, van percatándose de la existencia del ciclo político de la economía. Esperamos que este ensayo contribuya a despertar la conciencia general de ese proceso, no tanto para que los gobiernos sofisticquen su aplicación, cuanto para que el electorado pierda su presbicia ante la presencia de ese perverso ciclo.

---

<sup>97</sup> Que también responden al intento de compensar crecientemente el desgaste del gobierno en retirada.

## EPILOGO

### UN DECALOGO DE CONJETURAS

Desde que culmináramos la redacción de este ensayo (en noviembre de 1993), hace sólo tres meses, se han venido dando cambios económicos y políticos en el país y, sobre todo, en las cúpulas gubernamentales y en las acciones de la oposición, que parecerían dar al traste —cuando menos temporalmente— con la hipótesis del "ciclo político de la economía" para el caso del presente gobierno.

Nuestras predicciones de entonces —siguiendo la "teoría" mencionada— postulaban que a partir de principios de este año no se adoptarían medidas económicas radicales de ajuste y que sólo una vez culminadas las elecciones intermedias, el gobierno ajustaría los precios básicos de la economía, reiniciaría su política fiscal y monetaria restrictiva e intentaría llegar seriamente a un *stand-by* con el FMI. Hasta entonces, pensábamos, más bien se trataría de reactivar la economía a partir de inicios de año para alcanzar una votación "decente" en las elecciones intermedias del primero de mayo, en concordancia con el paradigma del ciclo político.

Pero, para nuestra sorpresa, el alza sustancial de las gasolinas a fines de enero de 1994, así como (lo que aún está por verse) la intención de continuar restringiendo fuertemente el gasto público a lo largo de este año y la renovada disposición de llegar a un Acuerdo con el FMI en los próximos meses —an-

tes de las elecciones del primero de mayo— recusarían efectivamente la tesis según la cual el equipo económico estaría instrumentando una política macroeconómica expansiva para favorecer a los candidatos oficiales en las elecciones intermedias. De manera que, a diferencia de los tres gobiernos democráticos anteriores, el presente no parecería tener interés en poner en marcha el ciclo político, cuando menos para las elecciones *ad portas*. En esas condiciones las interrogantes evidentes que surgen en este entorno serían efectivamente, entre otras: ¿por qué se ha quebrado el mecanismo del ciclo político con este gobierno? Y, por añadidura, ¿es sólo temporal o será definitiva esta inflexión?

En primer lugar, ciertamente, la perspectiva oficial del gobierno argumentaría que su negativa a implementar el ciclo político se debe al hecho de que se trata de la primera gestión pública seria del país o, por lo menos, de la única que estaría tratando coherente y consistentemente la política macroeconómica y de reinserción externa. Desde esa óptica, se trataría de dar continuidad al proceso de aplicación del recetario del "Consenso de Washington" para recuperar la confianza nacional y los 'espíritus animales' de los empresarios. De manera que no estarían pensando en obtener beneficios políticos de corto plazo (a través del "ciclo político"), sino que sólo les preocuparía el 'interés nacional' de mediano y largo alcance. Para hacerlos efectivos, esos propósitos requerirían de la adopción, no sólo de una política económica sensata para estabilizar definitivamente la economía y para ajustar las cuentas externas y recuperar la confianza de los organismos financieros y la banca internacionales, sino también la introducción de profundas "reformas estructurales" (entiéndase: privatizaciones) para asentar una modalidad primario-exportadora modernizada de acumulación, sobre la base de un Estado pequeño pero eficaz. Con ello estarían dispuestos a cargar con los costos del corto plazo (¿a cambio de los laureles de largo alcance?).

En segunda instancia, la caída drástica del precio del crudo (que llegara a US\$ 10 el barril en diciembre, pero que se viene

recuperando aceptablemente) constituyó un buen alibi para llevar a cabo las medidas de ajuste, tanto las tributarias de diciembre de 1993, como las mencionadas de principios de año. Con ello al gobierno se le ofreció una buena oportunidad para cubrir brechas potenciales, pero sobre todo para intentar sanear ciertos desequilibrios gestados por la propia gestión económica actual a lo largo de todo el año 1993. Sin embargo, el gobierno bien pudo ignorar —como lo hizo en su momento el ingeniero Febres Cordero— los marcados desequilibrios y, dado que actualmente cuenta con más de US\$ 1.200 millones de reservas internacionales netas, podría jugar con éstas (cuando menos hasta las elecciones de medio término) y, en todo caso, aplicar los ajustes necesarios sólo a partir de fines de mayo de este año. En tal sentido, nuevamente, se confirma en esta oportunidad la negación del ciclo político por parte del gobierno.

Un tercer argumento que bien podría fundamentarse es que, dado el deterioro de la imagen del gobierno, a estas alturas no convenía implementar el ciclo político porque sería poco lo que se ganaría con él (en términos de votos frente a los desequilibrios adicionales que generaría un proceso de esa naturaleza). Por ello lo más conveniente sería dejarlo de lado para las elecciones intermedias, concentrarse en el ajuste y la estabilización definitiva, para implementar el ciclo antes de las elecciones presidenciales siguientes. Aunque ello tampoco beneficiaría directa e inmediatamente a los miembros del gobierno, les dejaría un prestigio incontestable y probablemente el poder en contiendas futuras (en el siglo XXI).

Otra posibilidad, la de mayor cinismo, consistiría en afirmar que —en esta coyuntura— el gobierno piensa que no tiene mucho sentido impulsar el ciclo político y, por tanto, dejar de tener un buen número de diputados, ya que éstos se pueden conseguir posteriormente... ¡comprándolos!

En quinto lugar, probablemente lo más importante, al interior del equipo de gobierno durante los últimos meses se ha

configurado un sólido equipo económico central —conformado cuando menos por el Vicepresidente de la República, el Ministro de Finanzas, la Presidenta de la Junta Monetaria y el Gerente del Banco Central— que ha sido capaz de venderle eficazmente la idea de la necesidad del ajuste (antes de las elecciones) al Presidente, quien —pocos meses antes— oscilaba entre el apoyo a la continuidad ortodoxa, por un lado o, por el otro, al "populismo", en ausencia de una política económica alternativa viable. En tales circunstancias el poder que venían adquiriendo los mediocres Ministros de "lo social" se diluyó completamente (al ritmo que fue creciendo paralelamente la oposición del propio partido de gobierno al interior del Congreso, especialmente por parte de los diputados que desde ahora vienen acomodándose a los cambios de la opinión pública y los posibles resultados electorales de 1996). En ese sentido, contrariamente a lo que opina la mayoría de los expertos políticos (nacionales e internacionales) y la población en general, el Presidente más que ser un "fantoche", por fin se decidió —temporalmente— por una de las fracciones (la de los "argumentos" más contundentes, pero no necesariamente los más valederos) de concepciones e intereses al interior del gobierno. No nos sorprendería, por otra parte, que —antes de las elecciones presidenciales— el arquitecto Durán-Ballén plegue al bloque contrario y que —entonces sí— se ponga en marcha el ciclo político de la economía.

En sexta instancia, es indudable que tras todo este manejo está el FMI, pero no como culpable o como ente que impone políticas autoritariamente (que también lo hace), puesto que el "equipo central" del gobierno no sólo comparte sus ideas al pie de la letra, sino que varios de quienes lo conforman han trabajado para esa o alguna otra institución ligada a Washington. Indudablemente la Misión del FMI que estuvo en el país en diciembre debe haber llegado con menores dosis de paciencia que en otras oportunidades, lo que los miembros del equipo económico deben haber utilizado también como "argumento" para quebrarle las dudas y oscilaciones al Presidente.

Séptimo (y ésto ya es de Ripley): la más feroz y eficaz oposición contra el gobierno ha surgido en los últimos meses precisamente de las entrañas del partido que más se habrá de beneficiar de las medidas del gobierno (recordando que en el vocabulario político no existe el concepto de "gracias"). Ese bloque socialcristiano, además, si nos los imagináramos en el poder hoy en día, no sólo habría adoptado las medidas que se dieron efectivamente, sino que probablemente habría implementado un "paquete" de dimensiones mucho mayores (aunque quizás sólo después de las elecciones intermedias). Más aún, ese partido, que seguramente llegará al poder en 1996 (de no cuajar una coalición amplia de centro y centro-izquierda en torno a la DP e ID), comparte concepciones económicas y políticas que coinciden exactamente con los paradigmas del gobierno actual, por lo que su cerrada oposición no refleja sino su política caníbal por llegar al poder, actitud tan preocupante en el tipo de cultura política prevaleciente en el país (y que por podría desembocar en "soluciones" que acabarían con la continuidad democrática). Frente a la gran mayoría de la población, por tanto, ya tan confundida por las sorprendentes alianzas y cambios de camiseta que se dan en el Congreso, con esa "política" el PSC viene levantando votos que le permitirán ganar algunas curules adicionales para mayo... las que servirán de trampolín no sólo para desprestigiar al gobierno y obstaculizar sus acciones, sino sobre todo para apoyar las reformas "estructurales" que acogerán aún más al pueblo en el mediano plazo.

Con ello llegamos a un octavo punto, también crítico y muy delicado: efectivamente la política neoliberal y de apertura no negociada que viene adoptando el gobierno en el país es equivocada, lo que probablemente lo llevará a un despeñadero — quizás más que económico, sociopolítico— en el mediano plazo. En tal sentido, la oposición tiene perfecta razón de actuar enérgicamente y de cuestionar esas acciones, sobre todo como las viene desarrollando un grupo minoritario de miembros de algunos partidos también minoritarios, pero no en la forma cavernaria como la que adoptan los que son mayoría (y que quie-

ren seguirlo siendo, pero sólo para beneficiarse en el sentido más primitivo de la palabra). La democracia no puede sustentarse en partidos de esa naturaleza, que cuando están en la oposición cambian temporalmente su ideología y al momento de llegar al poder hacen exactamente lo mismo que sus contrincantes en el gobierno. En este fenómeno de la "cultura política" nacional radica uno de los mayores factores desestabilizadores de la democracia, más que en la incapacidad del gobierno (que también existe). Si un gobierno es elegido por el pueblo hay que soportarlo necesariamente durante su periodo de vigencia, aunque sea pésimo (la democracia se sustenta en ejercicios de "prueba y error"). El tiempo que dure —que ciertamente puede ser tiempo perdido para el país— debe aprovecharlo la oposición para esclarecer al pueblo (que sabe muchas más cosas que el gobierno, pero que aún escucha cantos de sirena de una oposición hipócrita) y para intentar realizar reformas que institucionalicen el régimen político hoy en día crujiente y endeble.

Noveno: si en el corto plazo se recusa el ciclo político, ¿que pretensiones de mediano plazo impulsarían la actuación del gobierno en estos momentos? A nuestro entender ello obliga a concentrarse nuevamente en el "equipo central" de la gestión pública, cada uno de cuyos miembros está en el derecho de tener aspiraciones políticas (internas y foráneas) para, digamos, el año 2000. Y, en efecto, nuestra tesis es que el Vicepresidente y demás miembros del equipo económico vienen realizando las gestiones en esa dirección con bastantes probabilidades de éxito, siempre que el precio del petróleo y/o la convulsión social no les devengue una mala jugada.

En la percepción de ese selecto grupo de economistas la idea consistiría en configurar una nueva economía primario-exportadora modernizada, sustentada en las ventajas comparativas estáticas (con el petróleo, las ramas agroexportadoras y el turismo a la cabeza), con una fuerza de trabajo disciplinada y mal pagada. Esto permitiría, en la forma aparentemente más cómoda, asegurar tasas aceptables de crecimiento y una in-



serción internacional como la que requeriría la nueva división del trabajo de la economía mundial, en el marco de deplorables condiciones sociales internas. La ventaja adicional de que gozaría con esta actitud la gestión ortodoxa actual es que quienes la vienen llevando a cabo tienen asegurada una cómoda oficina en cualquiera de esos organismos internacionales o en la banca extranjera, aunque el país se rompa en pedazos como consecuencia de sus acciones. Están así asegurados por todos los lados. Con ésto no queremos sugerir que esas personas se deban a otros patrones (como el FMI o el Banco Mundial) y no al país, sino que creemos sinceramente que ellos creen fehacientemente en las doctrinas que esas instituciones divulgan (lo que seguramente no es su culpa, porque probablemente nunca han tenido acceso o estudiado otras concepciones económicas y políticas).

Finalmente, debe señalarse que antes de las elecciones presidenciales (quizás a nueve meses de su realización) todas las conjeturas anteriores bien puedan cambiar radicalmente: las más diversas circunstancias o procesos pueden llevar a un vuelco de las políticas, relanzando nuevamente el ciclo político de la economía. Entre ellas pueden estar las siguientes, que ciertamente vendrían combinadas o motivadas por varias de ellas en simbiosis: que el deterioro de la imagen del gobierno sea tal que se amenace la continuidad del régimen; que el Presidente considere que las condiciones sociales explosivas ameriten su cambio de bando, con lo que de su apoyo incondicional a la ortodoxia pasaría a defender a los miembros "sociales" de su gobierno; que los activos económicos disponibles del gobierno permitan la implementación holgada del ciclo político sin llevar necesariamente a desequilibrios macroeconómicos insostenibles; que se quiera recortar el poder relativo de quienes aspiren al poder; que los propios miembros del equipo económico propongan aplicar —para su beneficio— el "efecto monumento", etc.

En pocas palabras, la hipótesis del *ciclo político de la economía* no es una **ley**, sino apenas un proceso sujeto a verificación empírica, que no siempre ni en todo lugar tiene o debe darse.

Para terminar conviene repetir lo que ya afirmáramos en la sección final de nuestro ensayo central: el azar y la ignorancia, así como los intereses y pasiones cambiantes, siguen desempeñando un papel importante en los complejos rumbos por los que transita la historia humana, al margen de los factores y determinantes relativamente ciertos que influyen sobre esa marcha. Por la acción de aquellos fenómenos la ciencia desafortunadamente nunca podrá llegar a "modelar" esos procesos y sus peculiaridades, por lo que siempre resultará imposible realizar pronósticos exactos. Pero, por eso mismo, afortunadamente tampoco será posible que una minoría manipule el destino humano que dispone de tantas posibilidades abiertas, bastante más esperanzadoras que las actuales, aunque aún desaprovechadas. En el diseño de estas alternativas la "ciencia" sí puede cumplir un importante papel. No obstante, sólo el consenso social podrá llevar a la práctica con éxito algunas de ellas, más que dejarle la iniciativa a las diseñadas e implementadas a rajatabla por un minúsculo equipo de iluminados, cuyos miembros —al margen de tratarse de "bárbaros modernos" en el sentido que les diera Ortega y Gasset— creen ser los únicos poseedores de la verdad (y la moral).

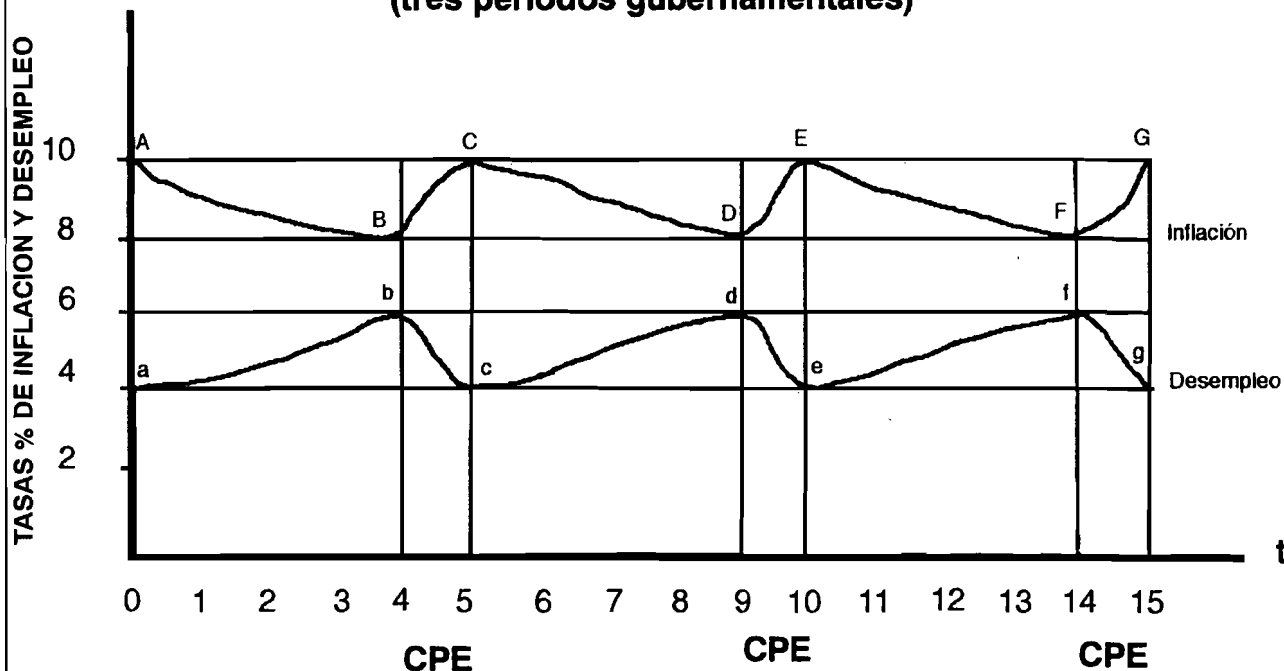
*Quito, 15 de febrero de 1994*

## **ANEXO GRAFICO**

---

**Gráfico A**

**EL CICLO POLITICO DE LA ECONOMIA  
EN TERMINOS DE INFLACION Y DESEMPLEO  
(tres periodos gubernamentales)**



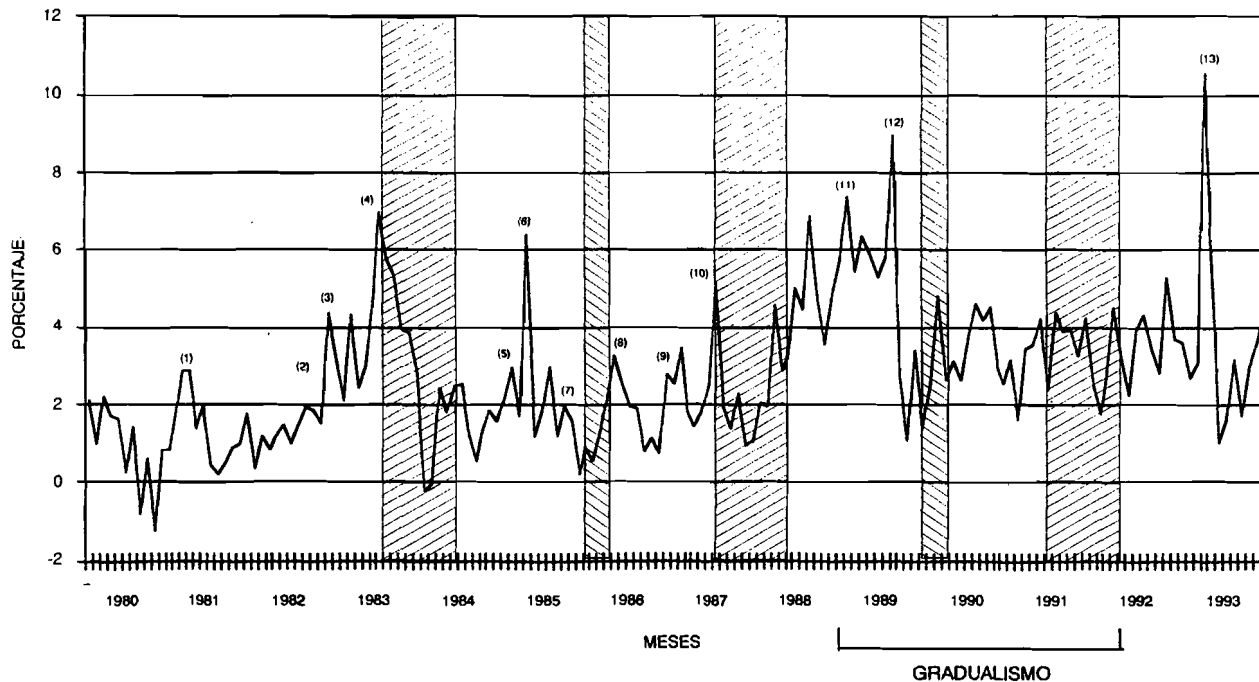
CPE: Ciclo Político de la Economía

**Gráfico B**

**TASAS DE INFLACION MENSUAL Y PAQUETES  
1980 - 1993 (Mayo)**

Campana  
Presidencial

Campana  
Intermedia



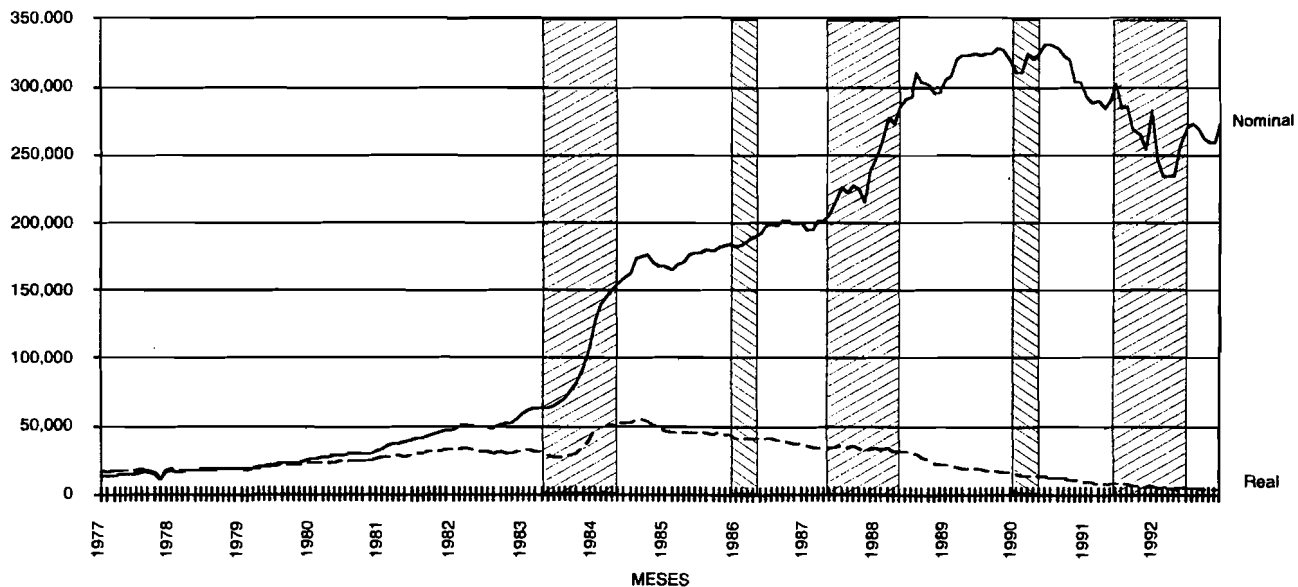
# Gráfico C

Campaña  
 Presidencial

Campaña  
 Intermedia

## BANCO CENTRAL DEL ECUADOR TOTAL GENERAL DE CREDITO

MILLONES  
DE SUCRES



--- REALES

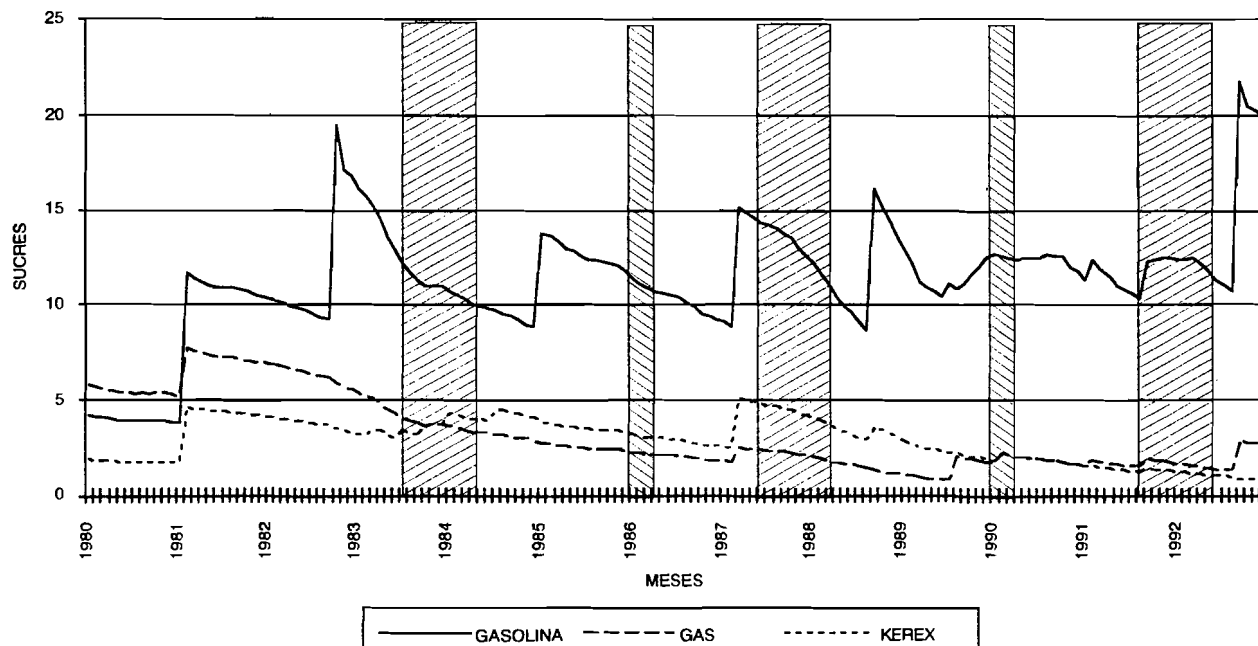
— CORRIENTES

**Gráfico D**

**PRECIOS COMBUSTIBLES DE CONSUMO MASIVO  
VALORES REALES (Mayo 1978-Abril 1979)**

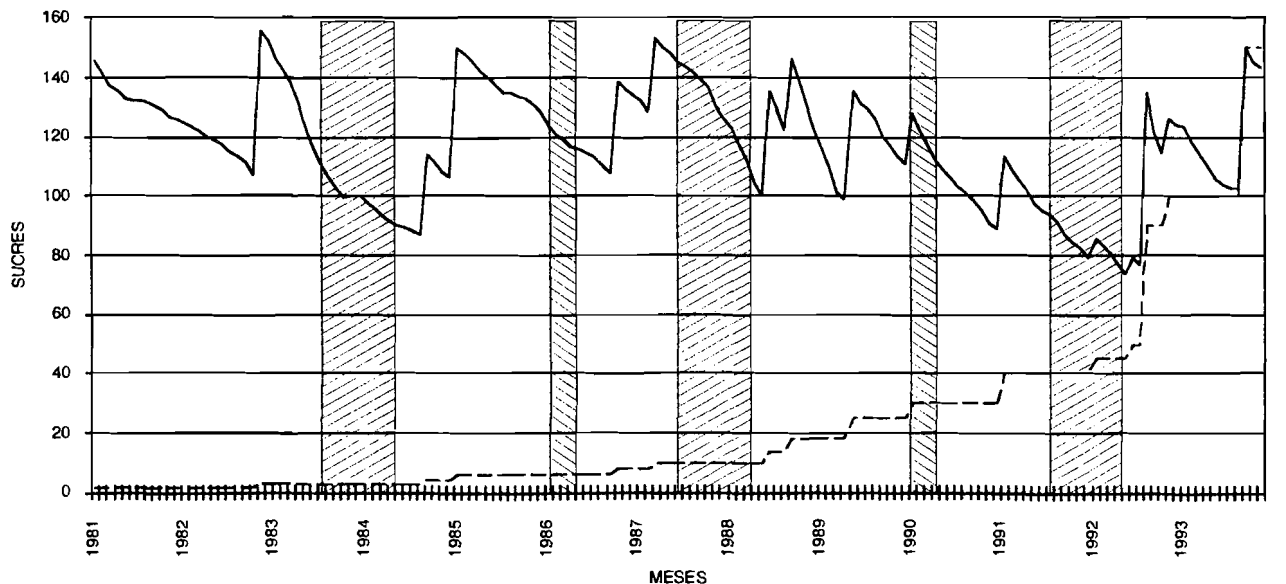
Campaña  
Presidencial

Campaña  
Intermedia



# Gráfico E

## TARIFAS DE TRANSPORTE URBANO SUCRES CORRIENTES Y REALES



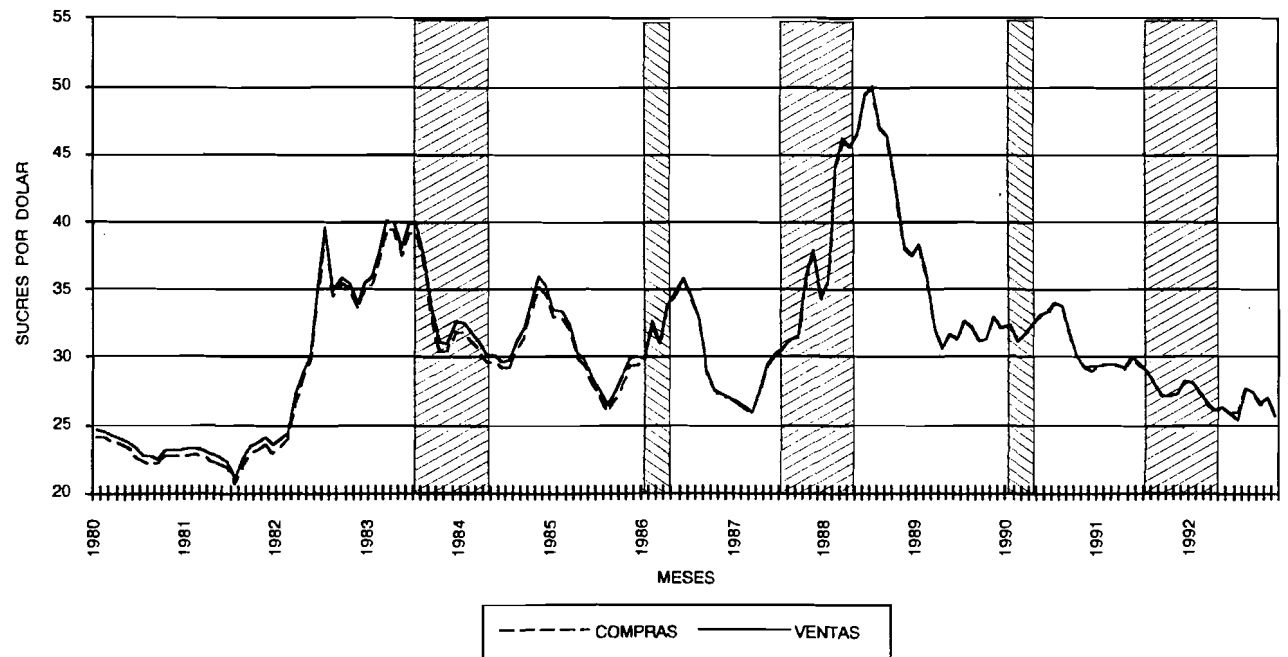
Base: Septiembre de 1993 = 100

--- CORRIENTES    — REALES



**Gráfico F**

**COTIZACION DEL DOLAR MERCADO LIBRE  
VALORES REALES**

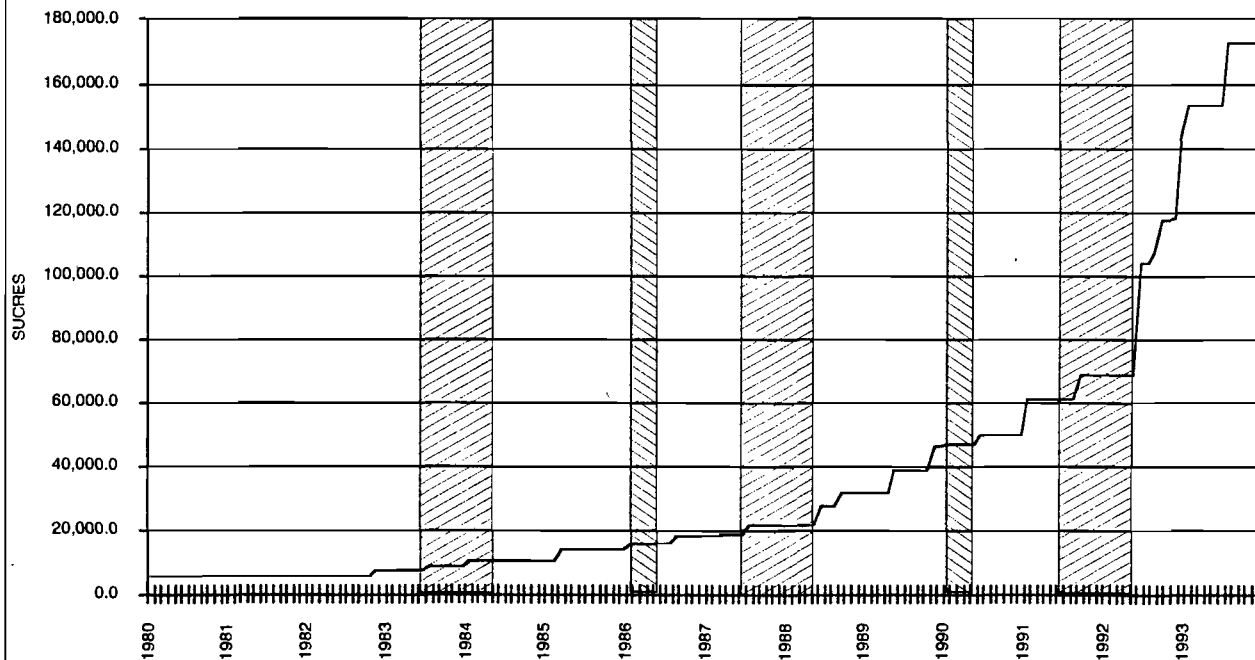


**Gráfico G**

**REMUNERACIONES NOMINALES  
1980-1993**

Campana  
Presidencial

Campana  
Intermedia

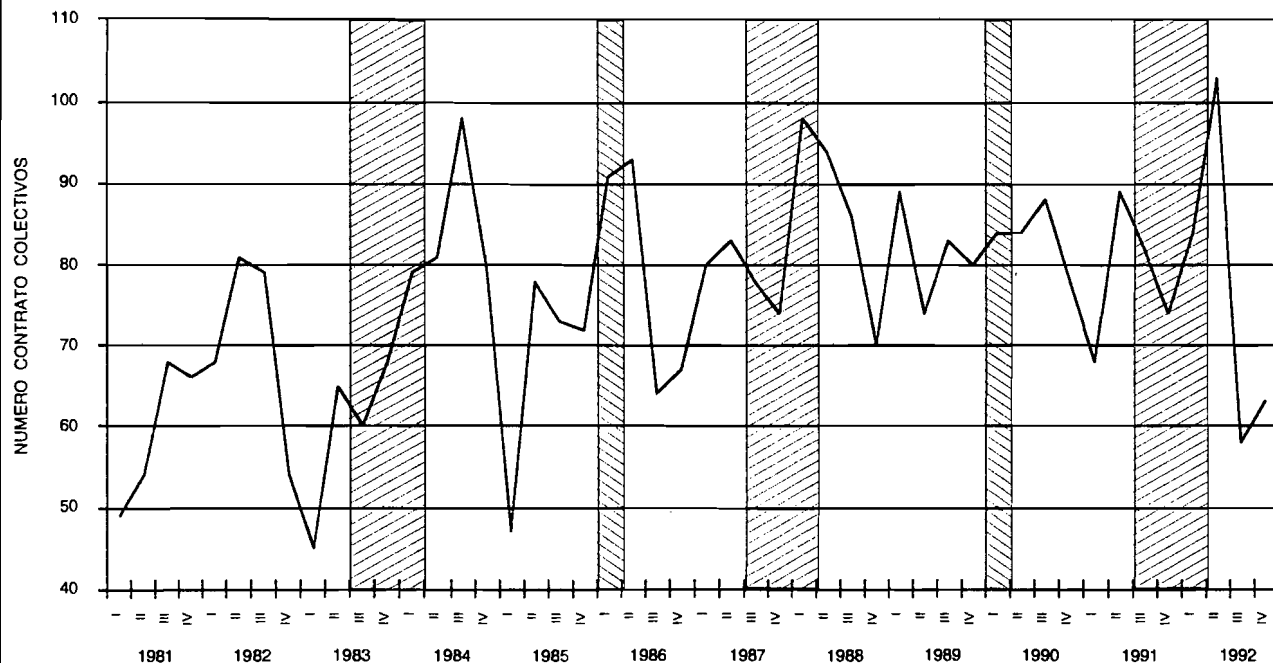


# Gráfico H

NUMERO DE CONTRATOS COLECTIVOS, 1981 - 1992  
Trimestres (Promedio)

Campaña  
Presidencial

Campaña  
Intermedia

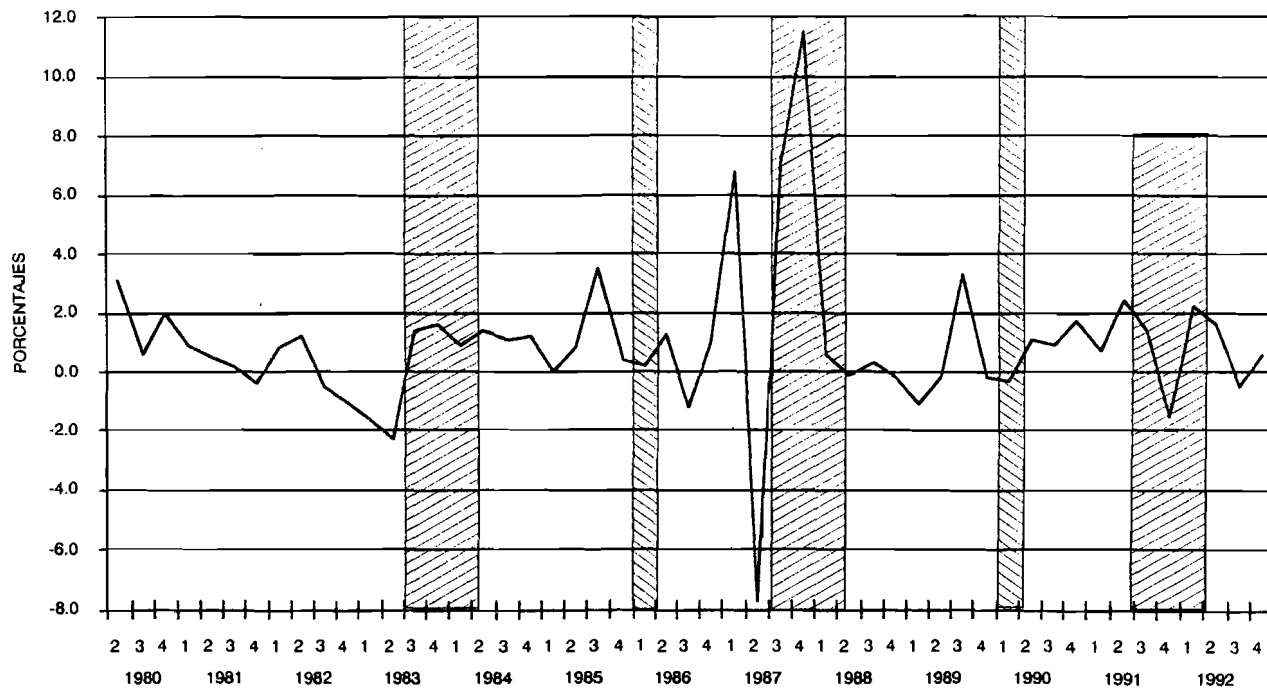


# Gráfico I

**PIB TRIMESTRAL**  
**Tasas de crecimiento trimestral 80-92**

Campaña  
 Presidencial

Campaña  
 Intermedia



## **ANEXO BIBLIOGRAFICO**

---

- Abalo, Carlos: "El derrumbe del peronismo y la política económica del gobierno militar", en *Nueva Sociedad*, nº 27, noviembre-diciembre de 1976.
- Acosta, Alberto: *La deuda eterna*, Quito, El Duende, 3a. edición, 1990.
- Acosta, Alberto: "Ecuador - la realidad de una fantasía", en *Nueva Sociedad*, nº 112, marzo-abril de 1991.
- Acosta, Alberto y Diego Borja: *Ecuador: Deuda Externa y Política Económica*, Quito (mimeo.), 1988.
- Ansaldi, Waldo: "Gobernabilidad y seguridad democrática", en *Documentos de Estudio*, nº 1, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz, 1991.
- Armijos, Ana Lucía y Marco A. Flores: "Las políticas económicas aplicadas en la década de los ochenta: respuesta a la crisis", en Thorp y otros, 1991.
- BCE: "Cartas de Intención suscritas por el gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional", Quito, Banco Central del Ecuador, División Técnica; septiembre de 1990.
- BID: *Socioeconomic Report - Ecuador*, Washington, Inter-American Development Bank, julio de 1993.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos: "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina - Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en *Nariz del Diablo*, nº 16, Quito, 1990.
- Canitrot, Adolfo: "La disciplina como objetivo de política económica", en: *Estudios CEDES*, vol. 2, nº. 6, 1979.
- Canitrot, Adolfo: "Orden social y monetarismo", en *Estudios CEDES*, vol. 4, nº 7, 1979.
- CEDIS: "La política económica del gobierno de Febres Cordero", en *Serie Economía Ecuatoriana*, nº 3, agosto de 1979.
- CEDIS: "Los grupos monopolísticos", en *Serie Economía Ecuatoriana*, nº 4, agosto de 1979.

- Conaghan, Catherine: *Restructuring domination - Industrialists and the State in Ecuador*, Pittsburgh University Press, 1988.
- Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattás: "Business and the 'Boys': The politics of neoliberalism in the Central Andes", en *Latin American Research Review*, vol. XXV, nº 2, 1988.
- Chiriboga, Galo y Vjekoslav Darlic: *Estadísticas laborales del Ecuador: Contratos colectivos, 1974-1992*, Quito, MTRH e ILDIS, 1988.
- Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp y otros, 1991.
- Díaz Alejandro, Carlos: "¿Economía abierta y Política cerrada?", en *El Trimestre Económico*, vol. 50 (1), nº 197, 1988.
- Dornbusch, Rüdiger y Sebastián Edwards: "La macroeconomía del populismo en América Latina", en Noel Ramírez (ed.), *Economía y Populismo - Ilusión y realidad en América Latina*, Quito, INCAE; (original en *El Trimestre Económico*), 1988.
- Doryan, Eduardo y Grettel López (eds.): *Transición hacia una economía no petrolera en el Ecuador - Retos y perspectivas*, Quito, INCAE, 1993.
- Equipo de Coyuntura-CAAP: "Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador, 1974-1992", en *Ecuador Debate*, nº 28, abril de 1993.
- Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rocenwurz: "Growth and structural reform in Latin America - Where we stand", en *Documento CEDES*, nº 57, 1990.
- Feiwel, George: *Michal Kalecki: Contribuciones a la Teoría de la Política Económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Fierro, Luis: *Los grupos financieros en el Ecuador*, Quito, CE-DEP, 1991.
- Foxley, Alejandro: *Experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago, Colección Estudios CIEPLAN, nº 7, 1982.
- Frey, Bruno: "Politico-Economic Models and Cycles", en *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978.
- Frey, Bruno y Hans-Jürgen Ramser: "The political business cycle: a comment", en *Review of Economic Studies*, vol. 43, octubre de 1976.

- Frey, Bruno y Friedrich Schneider: "Central Bank behavior - A positive empirical analysis", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 7, 1981.
- González de Olarte, Efraín: *El péndulo peruano*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.
- Grindle, Merilee (1992): "El desafío de implementar y sostener la reforma económica: lecciones desde el Ecuador", Quito, Conferencia de INCAE (mimeo), reimpresso en Doryan y López, 1993.
- Gutiérrez Vera, Daniel: "En busca del Ecuador por venir", Quito (mimeo.) 1992.
- Hee Song, Byung: "Political business cycles in industrialized democratic countries", en *Kyklos*, vol. 29 (1), 1986.
- Hidalgo, Francisco y Eduardo Gordillo: "Innovaciones de políticas económicas y comportamientos de los actores sociales en el contexto de la crisis, 1980-1987: el caso ecuatoriano", en *Economía y desarrollo*, año XI, n° 13, diciembre de 1986.
- Hinkelammert, Franz: *Crítica de la razón utópica*, San José de Costa Rica, DEH, 1986.
- Hopenhayn, Martín y Diego Borja: *Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado*, Quito, CO-NADE-PNUD-UNESCO-UNICEF, 1991.
- ILDIS: *Estadísticas electorales del Ecuador*, Quito, Instituto Latinoamericano de Desarrollo e Investigación Social, septiembre de 1991.
- ILDIS: *Informe Social/Ecuador*, n° 1, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1993.
- Kalecki, Michal: "Political aspects of full employment", en *Political Quarterly*, octubre-diciembre de 1943.
- Kane, Edward: "Politics and FED policymaking - The more things change the more they remain the same", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 6, 1980.
- León, Ninfa (ed.): *El arte de diferenciar - Diálogos con César Verduga*, Quito, ILDIS-ESQUEL, 1992.
- Lindbeck, Assar: "Stabilization policy in open economies with endogenous politicians", en *American Economic Review*, vol. 66, 1976.
- MacRae, Duncan: "A political model of the business cycle", en *Journal of Political Economy*, vol. 85, abril de 1976.
- Marchán, Cornelio y Alexander Schubert: *Estrategia de desarrollo económico y social*, Quito, Ecuador Siglo XXI, 1992.



- Marshall, Jorge: *Ecuador: Cuantificación, distribución y efectos del ingreso petrolero, 1973-1988*, Santiago de Chile, edición del autor, 1988.
- Maya, Milton: "Recesión y salario real en el Ecuador, 1980-1993", en *Ecuador Debate*, nº 29, agosto de 1993.
- Méndez, Genoveva: "El salario unificado", en *Boletín Economía*, Universidad Central del Ecuador (IIE), nº 69, junio de 1993.
- Menéndez-Carrión, Amparo: *La conquista del voto - De Velasco a Roldós*, Quito, Corporación Editora Nacional y FLACSO, 1986.
- Menéndez-Carrión, Amparo: "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2a. época, vol. 1, nº 1, 1991.
- Nordhaus, William: "The political business cycle", en *The Review of Economic Studies*, vol. XLII (2), nº 130, abril de 1975.
- North, Litsa: "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador", en Louis Lefebvre (ed.), *Economía política del Ecuador: Campo, región, nación*, Quito, CEN-CERLAC-FLACSO, 1985.
- O'Donnell, Guillermo: "Reflections on the patterns of change in the bureaucratic-authoritarian State", en *Latin American Research Review*, vol. 13, nº 1, 1978.
- O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 61, año 17, 1992.
- Pachano, Abelardo: "Políticas económicas comparadas: Ecuador, 1981-1987", en CORDES, *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*, Quito, 1987.
- Pacheco, Lucas: "La política económica del gobierno de Febres Cordero", en *Ecuador Debate*, nº 8, abril de 1985.
- Paldam, Martin: "Is there an Electoral Cycle?", en *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 81, 1979.
- Panebianco, Angelo: *Modelos de Partido*, Madrid, 1990.
- Pérez, Robinson: *Reforma del Estado en el Ecuador - Alternativas para el cambio institucional*, Quito, Ecuador Siglo XXI, 1992.
- Phelps, Edmund: "Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time", en *Economica*, Gran Bretaña, vol. 32, nº 135, agosto de 1967.

- Phillips, W.A.: "The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957", en *Economica*, vol. 25, n.º 100, noviembre de 1958.
- Prebisch, Raúl: "El retorno del neoliberalismo", en *Pensamiento Iberoamericano*, vol. 1, n.º 1, 1981.
- Ratmondo, Ezequiel y Fabián Echegaray: "Repensando la democracia desde el ajuste: una perspectiva crítica", en *Nueva Sociedad*, n.º 113, mayo-junio de 1991.
- Rogoff, K.: "Equilibrium political budget cycles", en *NBER Working Paper*, n.º 24-28, noviembre de 1987.
- Rogoff, K. y A. Sibert: "Equilibrium political business cycles", en *The Review of Economic Studies*, vol. 55, enero de 1988.
- Rozenwurcel, Guillermo (comp.): *Elecciones y política económica en América Latina*, Buenos Aires, CEDES-Norma, 1991.
- Ruccio, David: "When failure becomes success: class and the debate over stabilization and adjustment", en *World Development*, vol. 19, n.º 10, 1991.
- Sánchez Parga, José: "La descentralización en la reforma del Estado", en *Ecuador Debate*, n.º 28, 1993.
- Sachs, Jeffrey: "Políticas comercial e cambial em programas de ajustamento voltados para o crescimento", en *Revista de Economia Política* (Brasil), vol. 8, n.º. 2, 1988.
- Sachs, Jeffrey: "Social conflict and populist policies in Latin America", en *NBER Working Papers*, marzo de 1989.
- Schuldt, Jürgen: *Política económica y conflicto social*, Lima, Universidad del Pacífico, 1980.
- Schuldt, Jürgen: "La acumulación de capital y los problemas de la macroeconomía ecuatoriana en el periodo de posguerra", en *Ecuador Siglo XXI*, Quito, Serie Aportes, 1992.
- Schuldt, Jürgen: "Hacia una política no-ortodoxa de estabilización para el Ecuador", en *Ecuador Debate*, n.º 26, agosto de 1992.
- Sheahan, John: "Market-oriented economic policies and political repression in Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, 1980.
- Skidmore, Thomas: "The politics of economic stabilization in postwar Latin America", en James Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.

- Swett, Francisco: "Tránsito del estructuralismo hacia el liberalismo económico en el Ecuador: 1965-1992", en Doryan y López, 1993.
- Thorp, Rosemary y otros: *Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1991.
- Thoumi, Francisco: "The hidden logic of 'irrational' economic policies in Ecuador", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, n° 2, 1990.
- Thourni, Francisco: "La necesidad de reformas estructurales en la economía ecuatoriana: una visión institucionalista", Quito, Seminario de INCAE (mimeo.), 1992, reimpreso en Doryan y López, 1993:.
- Thoumi, Francisco y Merilee Grindle: *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, Quito, FLACSO, 1992.
- TSE (ed.): *El proceso electoral ecuatoriano*, Quito, Tribunal Supremo Electoral y Corporación Editora Nacional, 1989.
- Tufte, Edward: *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Vargas, María Isabel: "Análisis de las principales leyes y proyectos en apoyo a la reforma estructural de Ecuador", en: Doryan y López, 1993.
- Verdesoto, Luis: "La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador", Quito, ILDIS (mimeo.), 1993.
- Vial, Joaquín, Andrea Butelman y Carmen Calderón: "Fundamentos originales de las políticas macroeconómicas del gobierno democrático chileno", en Rozenwurcel, 1991.
- Weffort, Francisco: *¿Cuál democracia?*, San José, FLACSO, 1993.
- Welsch, Friedrich: "Venezuela. Transformación de la cultura política", en *Nueva Sociedad*, n° 121, septiembre-octubre de 1992.
- Whitehead, Laurence: "Political explanations of macroeconomic management: A survey", en *World Development*, vol. 18, n° 8, 1990.