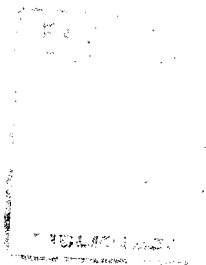


**ELECCIONES Y POLITICA ECONOMICA
EN EL ECUADOR
1983-1994**

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
CAMPAÑA 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 delincidental 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 Venezuela¹. 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:

¹Según 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 científicos 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 país², 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).

²Conaghan (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 marcha³ —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.

³Hay 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 democracia⁴.

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 industrializados⁵. 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

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

⁵ 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 Sibert (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 mercado⁶. 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 prenazí 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

⁶También 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*⁷ o, al revés, cuando hay de-

⁷Se 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 ensayo⁸.

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).

⁸Cabe 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 desempleo⁹, principales variables que tendrían en mente los electores al momento de depositar en las urnas el voto que todo gobierno ansía captar¹⁰. A cambio de menores niveles de

⁹Para 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.

¹⁰Aunque 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)¹¹ por el del empleo, en los periodos eleccionarios las posiciones tienden a aproximarse al segundo enfoque, expansionista, con la esperanza de captar la predilección ciudadana¹². 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

¹¹ 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.

¹² 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.

competitiva¹³, 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 Phillips¹⁴): previamente a las elecciones la primera aumenta y la segunda

¹³Lo 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]).

¹⁴Es 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 desee¹⁵, 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.

¹⁵No 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"¹⁶— y, por lo general, también con la lógica económica más elemental.

¹⁶Desafortunadamente 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 familiar¹⁷. 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:

¹⁷Nótese, 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 Esperado | |
|----------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| | | Positivos | 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 (-) | | (-),Asignación 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 Públ. (+) | 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 gobierno¹⁸. 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.)

¹⁸Los 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 "periodo 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 prevaeciente 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)¹⁹.

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

¹⁹Este 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 período 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 hipótesis²⁰:

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*²¹, la firma de Cartas de Intención y la adopción de los programas *stand-by*

²⁰ 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.

²¹ 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 político²², por lo cual, en caso de adoptarlas como indicadores, distorsionarían nuestras conclusiones²³.

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 atenderemos 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-

²² 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".

²³ 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 periodo²⁴. 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-

²⁴ 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 eleccionario" 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 intermedios²⁵ como en los presidenciales, aunque éste resulta bastante débil y, sobre todo, retrasado, ya que entonces el "periodo eleccionario" 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 primera²⁶;

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")²⁷, 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

²⁵ 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).

²⁶ 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.

²⁷ 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 Estado²⁸:

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

²⁸ 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

| Periodos no electorales | Periodos electorales | Aceleración |
|--------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 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.