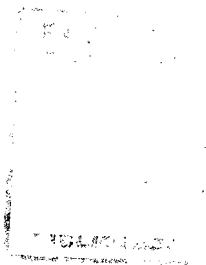


**ELECCIONES Y POLITICA ECONOMICA
EN EL ECUADOR
1983-1994**

Jürgen Schuldt



ISBN 9978-94-079-0

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

© **ILDIS 1994**

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

ILDIS

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

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

INDICE

Presentación /9

Introducción /13

Capítulo I:

Conceptualización del "ciclo político de la economía" /19

Capítulo II:

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

Capítulo III:

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

Capítulo IV:

Política económica, ciclo político y
democracia delegativa /79

Capítulo V:

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

Conclusiones tentativas /115

Epilogo: Un decálogo de conjeturas /121

Anexo gráfico /129

Anexo bibliográfico /141

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

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

En segundo lugar, hemos medido la evolución real de ciertas tarifas públicas, tales como las de la gasolina, el kérex y el gas, lo que confirma claramente nuestra hipótesis de partida. En el Gráfico D se observa el manejo político de esos precios públicos en función de los procesos electorarios. Se comprueba que los ajustes siempre se hicieron fuera de los periodos de campaña electoral (véanse los "picos" en el diagrama), a excepción de los leves ajustes del kérex durante la campaña presidencial de 1984 y del gas y kérex en la campaña intermedia de 1990. También en el periodo electionario de 1992 se ajustaron los precios de esos productos, pero sólo en forma gradual y casi imperceptible²⁹. En cambio, en los demás

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

periodos de campaña se observa una clara depreciación de los precios reales de esos combustibles³⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

Política salarial y ciclo político

En el transcurso de los diez años que analizamos aquí (desde 1983, como inicio de la campaña electoral de 1984, y la segunda vuelta electoral de julio de 1992) se ajustaron los salarios mínimos y/o sus complementos en catorce oportunidades³¹, es decir que cada ajuste tuvo un promedio de duración de ocho meses (véase el Gráfico G). Evidentemente, a medida que se ha venido acelerando la inflación en el país, los ajustes se han ido acortando en el tiempo (y hay una tendencia hacia el establecimiento de lapsos regulares de seis meses³²) y los aumentos nominales han sido cada vez mayores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso de Febres Cordero —que ha hecho un uso intensivo del ciclo político, revirtiendo radicalmente sus políticas neoliberales en los periodos de campaña electoral— la explicación de su negativa a ajustar los salarios podría radicar en el hecho de que, de los tres presidentes del periodo estudiado, siempre fue el que más defendió los intereses empresariales y que, por lo mismo, impulsó el ciclo con medidas distintas a la de la política salarial. Esto podría indicar, además, que su interés por las elecciones tampoco pareció orientarse hacia los trabajadores "formales" sino a la masa informal³³. Probablemente, tenía presente (o, mejor, "intuía") que el número relativo de trabajadores sujetos al salario mínimo era relativamente bajo. En efecto, según el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la fuerza laboral era de 3'460.000 personas para 1990, estimándose que el régimen salarial se aplica sólo a 1'522.228 trabajadores³⁴ (Méndez, 1993: 15), que representan apenas el 44% de la población económicamente activa (PEA), con un 8,5% que recibe el salario mínimo vital. (Debe tenerse en cuenta que el SMV sirve de referencia a todo trabajador no asalariado en sus expectativas de incremento salarial y en sus demandas.) Y, en general, la proporción de los ingresos de los independientes como porcentaje del PIB ha crecido a lo largo de los años ochenta, mientras las remuneraciones declinaron en su transcurso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es muy ilustrativo, por lo demás, el aumento de los servidores públicos a lo largo de todo ese periodo y en plena crisis³⁶:

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

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

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

en años de elecciones el empleo público aumenta considerablemente, muy por encima de la tendencia³⁷. Ello podría dar pautas adicionales de la existencia y procesamiento del ciclo político, dirigido específicamente a determinado segmento de la población (en este caso, las capas medias) de manera más focalizada.

Hipótesis adicionales en torno al ciclo político

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

Ciclos políticos y ciclos económicos de corto plazo

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

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

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

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

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

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

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

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

Las reformas "estructurales"

Hasta aquí sólo hemos tratado del papel que diversos instrumentos de política macroeconómica han desempeñado para alentar el ciclo político. No hemos entrado, en cambio, a analizar los impulsos del ciclo político que podrían provenir de políticas sectoriales o de la concesión de empleos u otras dádivas a la clientela política, entre diversos mecanismos eficaces para asegurar votos. Pero cabría pensar, también, en las reformas estructurales³⁹, en el sentido neoliberal de la palabra, como mecanismos eficaces para procesar el ciclo político. Pensamos en transformaciones tales como la privatización, la flexibilización laboral, la liberalización del mercado de capitales, la eli-

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

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

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

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

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

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

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

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

muy reducido de la población tiene una idea del contenido de las leyes y de sus consecuencias⁴¹.

En quinta instancia, y aquí viene lo sorprendente, las reformas al Código Laboral (publicadas en el Registro Oficial del 21 de noviembre de 1991), coinciden plenamente con el periodo de la campaña electoral presidencial⁴², debiendo haber ejercido un impacto negativo entre los trabajadores (en efecto, los sindicatos las objetaron), especialmente del sector público⁴³. Una posible interpretación de este fenómeno radica en el "cansancio generalizado" de la población respecto de la proliferación de huelgas en ese periodo, particularmente de los empleados públicos⁴⁴.

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

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

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

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

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

confundir a la oposición que habría resultado en presencia de paquetes. De lo contrario, la aplicación conjunta y combinada de choques de política y de reformas estructurales habría podido dar lugar a la reconstitución de una oposición mucho más general y contundente desde la fragmentada y golpeada sociedad civil⁴⁵. También el gobierno de Durán Ballén viene siguiendo esa pauta, postergando la política de ajuste para avanzar más aceleradamente en el proceso (deseado) de las privatizaciones.

Pronósticos para 1994

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

Primero: si no se dicta un paquete de medidas hasta fines de diciembre de 1993⁴⁷, éste no se adoptará sino hasta junio o julio de 1994 (después de las elecciones intermedias). A lo que cabe añadir que entonces tendría que adoptarse un conjunto sustantivo de medidas, como consecuencia de la larga represión de los principales precios de la economía (en especial, del tipo de cambio y de algunos combustibles), aunque

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

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

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

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

Segundo: pese a la necesidad económica de firmar la Carta de Intención con el FMI y de las negociaciones en curso, es probable que se llegue a un acuerdo con esa institución en el segundo semestre del año⁴⁸, con lo cual también la renegociación de la deuda externa quedará, una vez más, relegada innecesariamente, haciendo peligrar la artificiosa estabilización alcanzada.

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, el presente gobierno hace frente a una dificultad adicional que reducirá radicalmente la puesta en marcha del ciclo político. Se trata del súbito y temporal deterioro de una variable exógena determinante —la dramática caída de los precios del petróleo— que debe tenerse en cuenta para calibrar la fuerza que tendrá el ciclo político en el comportamiento gubernamental: ¿será más fuerte la ambición de ganar las elecciones de mayo o predominará la seriedad para enfrentar los desequilibrios adicionales que surgirán de la caída en un tercio del precio del petróleo⁴⁹?

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

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

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

CAPITULO IV

POLITICA ECONOMICA, CICLO POLITICO Y DEMOCRACIA DELEGATIVA

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

Gobiernos democráticos y ciclos políticos en el Ecuador

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

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

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

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

Cuarto: la historia de todas las elecciones pasadas muestra que el ciclo político, afortunadamente, no es garantía de éxito en las elecciones, particularmente cuando el gobierno actúa en el marco de procesos generalizados de estabilización (que en el país se inician en 1981), lo que explica, hasta cierto punto, el movimiento pendular de gobiernos de centro-izquierda a los de centro-derecha, que hasta ahora se han venido turnando regularmente en el ejercicio del poder desde 1979⁵¹.

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

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

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

Séptimo: aunque no ha podido verificarse a partir de la política macroeconómica, es evidente que los impulsos al ciclo político tienen un sesgo pro urbano⁵², ante todo por la tendencia a mantener crecientemente sobrevaluado el tipo de cambio y subvaluados los precios básicos (agropecuarios) de la canasta familiar durante los periodos de campaña. Esto es comprensible si se toma en consideración que el electorado urbano no sólo crece a un ritmo mayor que el rural sino que, además, es mayoritario en el país (Véase el Anexo Estadístico XI). Asimismo, de los ciudadanos inscritos sólo acuden a las urnas, por lo general, un 78% de votantes y el ausentismo va *in crescendo*, siendo de presumir que sea mayor en el campo que en la ciudad.

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

Noveno: quien observe a vuelo de pájaro el proceso del ciclo político en el Ecuador, concluirá que, paradójicamente, el gobierno de centro-derecha fue más radical en sus impulsos "populistas" que los de centro-izquierda. Sin embargo, analizando las "maneras" de hacer política, el fenómeno se explica si se tiene en cuenta la clientela política de cada uno de ellos: la centro-derecha intentaría llegar más a las poblaciones suburbanas costeñas, mientras que la centro-izquierda parecería tener más arraigo en las capas medias y obreras (al margen de su apoyo a los agropexportadores, los primeros, y a los industriales los segundos⁵³), de modo que las configuraciones más

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

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

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

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

Undécimo: indudablemente, el impulso del ciclo político es sólo una de las formas para tratar de ganar las elecciones. Asimismo, habría que tener presentes las acciones "micro" que complementan el ciclo "macro". Hasta aquí hemos hecho un estudio macro de los ciclos políticos, que debería completarse con la gestión menos agregada, "provincia por provincia" o "barrio por barrio", que emprenden los partidos de gobierno antes de las elecciones. Debe reconocerse, sin embargo, la estrecha correspondencia que debería haber entre las acciones micro y macro —aunque los ciclos políticos macro pueden tener una duración menor que los ciclos políticos micro—, en la que cada una cumple funciones específicas que se refuerzan mutuamente. En este sentido hay una distribución de funciones entre los ministerios y los gobiernos seccionales, así como entre las "maquinarias políticas" y sus intermediarios en los barrios populares⁵⁴, según sus "ventajas comparativas"

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

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

para poner en marcha y sostener el proceso⁵⁵. A ello se suman muchas otras acciones micro que intentan alentar el ciclo político o que directamente buscan influir en las elecciones⁵⁶.

Duodécimo: a más de lo anterior, es incuestionable que los fondos reservados que manejan el presidente y su ministro de Gobierno (y, hasta cierto punto el vicepresidente) son otro rubro sustancioso para financiar la campaña política y el ciclo político⁵⁷. Su utilidad en este sentido —aparte de los gastos justificados de defensa nacional y otros verdaderamente reservados— ha radicado, en algunos casos, en la compra de votos en el Congreso (por ejemplo para ganar la presidencia de la Comisión de Presupuesto o alcanzar la aprobación de alguna ley); en la labor de "convencimiento" a dirigentes de base a quienes la población sigue en sus intenciones de voto; en el pago de movilizaciones a mítines políticos (para lo que también se cuenta con los vehículos y personal de ministerios y empresas públicas); para conseguir espacios preferenciales en los medios de comunicación y hasta editoriales que estén "en la línea", etc. En la medida en que estos gastos no son fiscalizados

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

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

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

por instancia alguna, su filtración hacia fines oscuros es relativamente sencilla, a más de difícilmente detectable⁵⁸.

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

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

Es evidente que los ciclos políticos estudiados en el presente ensayo deben verse en el trasfondo de un decenio de intensa limitación de recursos y de estabilización y ajuste, cuyas características e instrumentos de implementación y duración fueron muy distintos de los que habrían predominado en los ciclos políticos que, si bien no han sido estudiados, deben haberse presentado en épocas anteriores de bonanza (por ejemplo, durante el primer *boom* bananero). Se supone que en esos periodos los ciclos políticos fueron más marcados que los recientes, dado que los activos económicos para emprenderlos eran menos estrechos. Además, no se puede negar que durante los gobiernos militares en el país también deben haberse emprendido ciclos políticos⁵⁹.

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

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

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

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

En primer lugar, a nueve meses de la primera vuelta electoral de enero de 1988⁶⁰, "[...] a partir del segundo trimestre de 1987 el gobierno [de Febres Cordero] cambió abruptamente el manejo que le venía dando a la economía. Brevemente, Febres Cordero aumentó extraordinariamente el gasto público cuando el gobierno había perdido su fuente más importante de ingre-

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

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

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

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

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

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

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

Los efectos "monumento" y "funeraria"

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

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

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

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

ción y estadísticas disponibles, pese al carácter político sobremanera delicado y confidencial de esos fenómenos⁶².

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

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

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

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

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

sando favores a sus amigos e iniciando e inaugurando obras en diversas aldeas, pueblos y regiones. Aparentemente, debido a la prohibición constitucional de ser reelegido, buscó *asegurar su puesto en la historia* como una figura popular que produjo evidencia tangible de progreso" (Thoumi y Grindle, 1992: 64; las cursivas son nuestras). Allí aparece claramente el efecto monumento, constituido por el impacto de las medidas económicas adoptadas por el presidente para asegurarse un lugar en la historia⁶³.

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

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

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

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

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

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

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

Se comprenderá fácilmente que no siempre se puede distinguir entre uno y otro efectos, dado que el efecto monumento generalmente está emparentado con el efecto funeraria que se busca a condición de que dificulte la gestión del próximo gobierno⁶⁶. A diferencia de lo que sucede generalmente en los países democráticos desarrollados donde, terminadas las elecciones, las acciones gubernamentales tienden a allanar el camino a los nuevos gobernantes, en nuestros países se utiliza el periodo que va de la elección a la toma de poder del opositor para adoptar aún algunas medidas económicas "populistas" con el propósito de aumentar sus bonos para la próxima elección y "quedar bien" con la población y dejar en ella un "buen recuerdo" (efecto monumento)⁶⁷ y, a la vez, crear nuevos problemas al gobierno entrante (efecto funeraria). A primera vista, el efecto monumento-funeraria es más bien corto, ya que abarca de 60 a 80 días⁶⁸, entre la segunda vuelta presidencial y el 10 de agosto. En la práctica, su duración puede ser mucho mayor, como lo atestiguan las citas, arriba presentadas, relativas al gobierno de Febres Cordero. En este caso es evidente que se puso en funcionamiento el efecto monumento en un in-

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

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

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

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

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

Respecto de esta apreciación debe consignarse el hecho de que ni Hurtado ni Borja parecen haber alentado el ciclo político en favor de los candidatos de su partido. En efecto, sabido es que Julio César Trujillo y Raúl Baca Carbo⁶⁹, respectivamente, no recibieron —por lo menos en la medida en que podía esperarse— los favores requeridos de los presidentes en ejercicio, lo que podría indicar que, en ambos casos, el efecto monumento predominó sobre el efecto ciclo político. O, para ser más precisos, lo que en la sección anterior creíamos que era consecuencia del efecto ciclo político, bien pudo haber sido una acción dirigida a promover el efecto monumento. De todos modos, el proceso político para influir en las elecciones es más complejo y nos llevaría muy lejos analizarlo en detalle⁷⁰. Paradójica-

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

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

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

De alguna forma el efecto monumento trae incorporado el efecto funeraria, particularmente en épocas de crisis generalizada. Es decir, por ejemplo, que la expansión del gasto y la represión de precios, más allá de la tendencia, tiende a repercutir posteriormente en forma negativa en las medidas que debe adoptar el próximo gobierno⁷¹. En ausencia de tales efectos, éstas habrían sido más suaves, hipótesis con la que habría que trabajar en esas circunstancias.

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

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

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

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

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

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

- a. el efecto ciclo político está constituido por las medidas económicas adoptadas para estimular la orientación del voto hacia el candidato de gobierno;
- b. el efecto monumento hace lo mismo pero con miras a prestigiar principalmente al presidente de turno; y
- c. el efecto funeraria lo hace para dificultar la gestión del próximo presidente.

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

ciclo lleva casi siempre implícito el efecto funeraria entendido en un sentido amplio⁷².

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

d. Uno, ya analizado más arriba, es el "efecto incertidumbre", que actúa en el semestre previo al cambio de mando presidencial, coincidiendo así con el periodo electoral final de cada gobierno, el cual tiende, por lo general, a actuar en dirección contraria a los efectos buscados por medio del ciclo político⁷³; y

e. Otro, que podríamos llamar "efecto clientela", se inicia con la asunción al poder de un nuevo mandatario y que da lugar a un aumento sustancial del empleo público para premiar a los miembros del partido de gobierno y otras clientelas emparentadas⁷⁴.

En torno a la democracia delegativa

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

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

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

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

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

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

El carácter delegativo de esta democracia proviene del hecho de que quien gana una elección presidencial estaría autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente ("figura paternal"). Cada presidente se presenta "como si estuviera por encima de todo" (aparte de estar en todo⁷⁵), esto es "más allá" de los partidos políticos y de los intereses organizados. Cada uno afirma encarnar el conjunto de la nación, sus anhelos e intereses, sin sentirse obligado ni exigido a rendir cuentas a las demás instituciones del Estado ni a organizaciones privadas o semiprivadas; más aún, considera al Congreso y al Poder Judicial como "incomodidades" u obstáculos para imponer las necesarias políticas y reformas neoliberales⁷⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

También el equipo económico se encapsula políticamente, otorgándosele "una autonomía sustantiva [...]. El poder altamente concentrado en el Ejecutivo, Legislativos débiles y un estilo exclusionario aislaron a los equipos económicos de los jalones y empujones de la política pluralista" (Conaghan, Malloy y Abugattás; 1990: 5). Este aspecto también lo reconocen para el Ecuador Thoumi y Grindle (1992: 70): "[...] de manera semejante a sus antecesores, (Borja) buscó aislar a su equipo económico⁷⁷ de las presiones políticas y mantener estricto control sobre el manejo de la política económica. A su vez, mientras él concentraba su atención en problemas políticos, confiaba el diseño de políticas económicas a su equipo", proceso que también se dio antes, durante el gobierno de Febres

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

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

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

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

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

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

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

grado muy bajo de institucionalización⁸⁰, lo que para el presidente tiene la ventaja de no tener prácticamente ninguna obligación de rendir cuentas horizontalmente. Además, permite la elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de "errores groseros". En cambio, la toma de decisiones en una democracia representativa es lenta, pero por ello mismo está vacunada contra tales equivocaciones y la responsabilidad por errores cometidos tiende a ser ampliamente compartida.

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

Desde esa perspectiva, el ciclo político de la economía es uno de los aspectos más corrosivos de la democracia delegativa vigente en el Ecuador⁸¹, sobre todo porque refleja la prepo-

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

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

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