Austeridad o crecimiento: un dilema por resolver

María Caridad Ortiz (editora)

Alberto Acosta-Burneo

Gabriela Córdova

Jaime Gallegos Londoño

Arturo Huerta González

Karla Meneses

Sebastián Oleas

Serie Economía y Territorio

2

CONGOPE

María Caridad Ortiz
Coordinadora

Austeridad o crecimiento: un dilema por resolver

Serie Economía y Territorio Nº 2

2019

Austeridad o crecimiento : un dilema por resolver / coordinado por María Caridad Ortiz. Quito : Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública del Ecuador. 2019

xiii, 196 páginas : ilustraciones, gráficos, infogramas, tablas (Serie Economía y Territorio ; 2)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096623

CRECIMIENTO ECONÓMICO ; ECONOMÍA ; POLÍTICA PÚBLICA; SISTEMA ECONÓMICO ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; DOLARIZACIÓN ; RECESIÓN ECONÓMICA ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. ORTIZ, MARÍA CARIDAD, COORDINADORA

332.46 - CDD

Primera edición: 2019

© **Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE**
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado Postal: 17-12-719
Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800
e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com
Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo
Edición: María Caridad Ortiz
Corrección: Ediciones A&I
Diseño y diagramación: Antonio Mena
Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-662-3
Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Economía y Territorio
Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil sobre el desarrollo desde una perspectiva economíca y territorial.

Índice

Presentación VII
Pablo Jurado Moreno

Prólogo IX
Francisco Enríquez Bermeo

Introducción 1
María Caridad Ortiz

Austeridad fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional 3
María Caridad Ortiz

¿A qué responde la austeridad fiscal en México y cuáles son sus consecuencias? 37
Arturo Huerta González

Austeridad y rol del Estado 71
Alberto Acosta-Burneo

Distintos senderos de austeridad 95
Sebastián Oleas

Las crisis en el siglo XXI: respuestas de política económica desde y para el Sur 127
Jaime Gallegos Londoño

Sostenibilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el Ecuador: 2010-2016 157
Gabriela Córdova y Karla Meneses

Presentación

Desde hace más de cuatro años el CONGOPE ha realizado un importante esfuerzo que tiende a construir un pensamiento político en torno a las responsabilidades que los gobiernos provinciales, como gobiernos intermedios, tienen para contribuir a la gobernanza multinivel y al desarrollo social y territorial de nuestro país.

En este contexto, el CONGOPE convocó a destacados académicos de nuestro país, quienes han investigado y escrito sobre temas relacionados con el desarrollo territorial y las competencias de los gobiernos subnacionales, entre ellos a Fernando Carrión, Luciano Martínez, Santiago Ortiz, María Fernanda López, Fernando García, María Amelia Viteri, Fernando Barragán, Andrea Carrión, Pablo Minda, Betty Espinosa, Pablo Ortiz, Cristina Cielo, Raúl Salgado, Jeannette Sánchez, Pablo Andrade, Anita Krainer, Diego Martínez Godoy, Cristina Soler, Francisco Enríquez, entre otros, y de otros países, como Andrea Catenazzi, Nahuel Oddone, Sara Latorre, Sylbain Bleuze, Nasser Rebaï, Patrick Clark, Javier Sánchez Cano, Alan Cathey, entre otros.

A esas reflexiones se sumaron los aportes de actores que desde las organizaciones sociales y de la sociedad civil defienden los derechos humanos y de la naturaleza, como Silvia Buendía, Pablo José Iturralde, Paola Romero, Danilo Manzano, Sofía Jarrín, Francisco Hurtado, Lourdes Peralvo, entre otros.

Este esfuerzo colectivo contó también con el aporte de directivos de organismos internacionales como Abdessamad Sekkal y Carles Llorens, respectivamente presidente y secretario general de la Organización de Regiones Unidas (ORU-Fogar), organización mundial de gobiernos intermedios.

Pero las personas citadas no solo reflexionaron en sus artículos, además debatieron sus tesis en diversos foros que se cumplieron en algunas ciu-

dades del país. El resultado de ese proceso de más de cuatro años son 10 volúmenes publicados sobre diversos temas relacionados con el desarrollo territorial y las responsabilidades de los gobiernos intermedios.

Es interés de la nueva administración del CONGOPE dar continuidad a este proceso de construcción de un pensamiento político en torno a las responsabilidades de los gobiernos intermedios. Por ello, se presentan ahora tres nuevos volúmenes de la *Colección Economía y Territorio* en los que se abordan temas relacionados con la política fiscal y la macroeconomía. Estos son tópicos importantes para la gestión de los gobiernos provinciales, toda vez que constituyen el marco de referencia a tomarse en cuenta en el desarrollo territorial de las provincias.

El presente libro *Austeridad o crecimiento: un dilema por resolver*, aborda el debate entre los límites que se deben poner al gasto público, luego de que en el período anterior el país y la región gozaran de un ciclo de crecimiento en los ingresos públicos, que le permitieron incrementar sus gastos. Una vez concluido el ciclo, corresponde reducir ese nivel de desembolsos para evitar un endeudamiento excesivo.

Expertos nacionales y un extranjero abordan el tema desde diversas perspectivas y analizan las potenciales salidas, incluidas varias adoptadas por el gobierno. A la vez, proponen algunas medidas que tienden a superar el problema en el mediano plazo. Este libro incluye un artículo que reflexiona el mismo problema para el caso mexicano, no muy distinto al de Ecuador, en donde además hay un giro de política que genera expectativas.

Ab. Pablo Jurado Moreno
Presidente del CONGOPE
Prefecto provincial de Imbabura

Prólogo

Francisco Enríquez Bermeo*

Durante diez años, entre 2007 y 2017, Ecuador se caracterizó por un elevado gasto público, por la puesta en vigencia del modelo de "retorno del Estado" impulsado por la denominada revolución ciudadana. En los cerca de 30 años anteriores, Ecuador había padecido de políticas neoliberales que buscaron reducir el tamaño del Estado, privatizar los activos públicos y desregular la economía. La intención del gobierno fue restablecer el rol rector del Estado, recuperar la planificación como guía de la gestión pública y dotar al país de una infraestructura que le permitiera alcanzar el crecimiento.

Esta política de "retorno del Estado" tuvo un factor positivo para toda la región, la recuperación de precios de los *commodities* en el mercado internacional, que, para el caso de Ecuador significó ingresos adicionales provenientes de las exportaciones de petróleo. A ello se sumó un esfuerzo fiscal importante por elevar los niveles de recaudación por el lado de los impuestos y las regalías petroleras. Todos estos factores hicieron posible que se dinamizara la economía, lo que arrojó tasas de crecimiento sostenidas. Cabe anotar que ese proceso de recuperación se inició a partir del 2003, cuando aún regían las políticas neoliberales y se trató de un fenómeno regional, no solo nacional, al que mucho contribuyeron factores exógenos como los anotados.

El "retorno del Estado" significó una fuerte inversión pública en infraestructura, pero también en gasto corriente, puesto que el aparato burocrático del Estado creció significativamente y con ello el control. El sector privado se rezagó y perdió protagonismo.

Para medidos del año 2014, la tendencia de recuperación de los precios de los *commodities* se revirtió, por lo cual se redujeron los ingresos del

* Coordinador de la serie *Economía y territorio* del CONGOPE

Estado, al punto que se volvió insostenible mantener ese nivel de gasto e inversión pública. Fue necesario que el gobierno de Correa recurra a endeudamiento de corto plazo, tanto externo como interno, a la venta anticipada de petróleo y a la venta de activos del Estado a fin de sostener el nivel de gasto y no afectar el desenvolvimiento de la economía y el mantenimiento del aparato estatal.

Desde que Moreno se posesionó en el gobierno en mayo de 2017, la situación se volvió insostenible y desde el inicio se barajó la posibilidad de recurrir al FMI. Para el año 2019, esta opción se concretó al firmar un acuerdo entre el gobierno y ese organismo.

En ese contexto de reducción del gasto público, un tema relevante a debatir tenía y tiene que ver con la forma del cálculo del multiplicador fiscal para no afectar el crecimiento económico. El multiplicador fiscal mide la proporción en que se ven afectados los ingresos de un país ante un aumento o disminución del gasto público. Observa cuánto las inversiones y los gastos del gobierno pueden afectar la actividad económica. Es decir, en qué cantidad aumentan o disminuyen los ingresos de un país, en caso de aumentar o disminuir el gasto y la inversión pública.

En el caso de Ecuador, un país dolarizado que no cuenta con la posibilidad de emitir dinero, sino que sus ingresos dependen de las exportaciones, remesas, inversiones extranjeras y financiamiento por deuda principalmente, los ingresos del sector público en buena medida dependen del volumen de exportaciones petroleras, del precio del barril de petróleo y del volumen de impuestos recaudados (IVA, ICE, IR, ISD). La medición del multiplicador está asociada a los impuestos y de ello se deriva la propensión marginal al consumo.

Por el lado de los impuestos, el gobierno de Moreno tomó dos medidas que redujeron los ingresos del Estado: 1) la remisión de intereses, multas y recargos[1] a los morosos con el Estado y 2) la exoneración de impuestos a la renta y a la salida de divisas a las nuevas inversiones. Dos medidas cuyo objetivo es crear incentivos para la inversión privada.[2]

1 Se perdonaron las multas e intereses a quienes tenían retrasos en el pago de sus impuestos, tasas u otros con el Estado, siempre y cuando pagaran lo adeudado en los en 90 días siguientes.

2 Tanto la remisión de multas cuanto la exoneración de los impuestos a la renta y salida de divisas hasta por 30 años son concebidos como incentivos a nuevas inversiones. La aprobación de la Ley

La intención del actual gobierno con estas dos medidas fue aliviar la situación de los sectores productivos, reduciendo el monto de sus obligaciones con el Estado, y, a la vez, liberando en algunos casos, una parte de sus recursos para que éstos sean invertidos en actividades productivas. De ese modo se sustituiría, al menos en parte, la caída de la inversión pública (producto de los recortes del gasto público desde año 2014), reemplazándola con inversión privada, con lo que se buscaría evitar o al menos reducir el impacto de un potencial decrecimiento e incluso una recesión económica.

La propensión marginal al consumo mide la parte que se destina al consumo cuando la renta, por ejemplo de un hogar, se incrementa o se reduce en una unidad. La propensión marginal al consumo se asocia con el recorte del gasto público, con las políticas de ajuste, cuyas consecuencias se expresarían en despidos y reducción de plazas de empleo, incremento de impuestos, eliminación de subsidios a los combustibles, venta o cesión de activos estatales. Si bien estas medidas reducen el gasto público e incrementan los recursos del Estado,[3] a la vez reducen los ingresos de los hogares. Los más pobres y la clase media deberán ajustar sus gastos a lo básico e indispensable. Es precisamente aquí donde es necesario observar la propensión marginal al consumo, puesto que una reducción de los ingresos en los sectores más pobres y medios puede poner en riesgo sus condiciones mínimas de supervivencia y ocasionar pérdidas de capacidades humanas (también llamadas capital humano). Posteriormente es difícil, oneroso y largo recuperar dichas condiciones, no solo para las familias, sino para el mismo Estado, por los costos que representan.

Esa reducción de ingresos en los hogares puede provocar una contracción de la demanda y por tanto de los niveles de producción nacional, que a su vez impactan en el empleo. Se considera que ello puede ser contraproducente cuando el objetivo es mantener niveles de crecimiento económico positivos. Si buena parte de los recursos "perdonados" por la remisión de deudas y exoneración de impuestos a los sectores productivos no se transforman en nuevas inversiones, sino que se destinan al consumo, se corre el

Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal tiene la finalidad de sustituir la caída de la inversión pública con inversión privada.

3 Los recursos del Estado se destinarán principalmente al pago de la deuda externa, rubro que creció en los últimos años y sigue creciendo.

riesgo de que esos recursos, al menos en los sectores pudientes, se gasten en bienes importados y no se contribuya al fomento productivo nacional.

Por esta razón, un dólar que no se reduce del ingreso de un hogar pobre o medio, va a tener mayor impacto en las condiciones de vida, que un dólar adicional en sectores pudientes. Como se dijo, estos sectores podrían utilizar esos recursos en bienes y/o servicios no esenciales, que en muchos casos pueden ser importados. De ahí que es necesario reflexionar sobre qué es más eficiente para la sociedad: mantener o incrementar más dólares en los sectores medios y pobres de la sociedad, o hacerlo en los sectores pudientes. En el primer grupo, ese dólar cuida mejor las capacidades humanas, pero además ese segmento de población tiene mayores probabilidades de consumir bienes y servicios producidos en el país. Su contribución a dinamizar la producción nacional sería, por tanto, mayor. Ello nos remite también a la discusión de qué resulta más conveniente: incrementar impuestos directos a los hogares y las empresas como el de la renta, o incrementar impuestos indirectos como el IVA, que proporcionalmente afecta más a los que menos ingresos tienen.

La política económica ahora tiene varios dilemas que necesariamente debe enfrentar, como hace algunas décadas fue ¿mercado o Estado?, ahora se debate: ¿austeridad o crecimiento? Ajustar el gasto público para reducir el elevado déficit fiscal o mantener las políticas de estímulo hasta que el crecimiento económico alcance niveles suficientes para sostener la economía.

Quienes afirman que la austeridad es el camino para la recuperación económica parten de la idea de que la austeridad de hoy generará crecimiento mañana, porque devolverá la confianza a los mercados. Pero hay quienes piensan que los ajustes por obligación, en este caso derivados de los acuerdos con el FMI, pueden tener efectos sobre la demanda, lo que precipitaría una nueva recesión que agravaría la situación, dado que la reactivación llegará en plazos más largos.

Hay quienes califican a la idea de ganar confianza en los mercados recurriendo a la austeridad como una "superstición", porque consideran que cuando el Estado está muy endeudado, sus prestamistas deciden su futuro. Eso parece ocurrirle ahora a la República Argentina, donde los prestamistas deciden la política económica y, a pesar de ello, no retorna la confianza.

El Nobel Joseph Stiglitz afirma que la manía de la austeridad lleva a las naciones de manera directa al desastre, opinión que la comparte otro Nobel norteamericano de economía, Paul Krugman.

Las preguntas que surgen de este debate y que no tienen respuesta clara son: ¿hasta dónde debe ir el recorte del gasto y la inversión pública a fin de no afectar, o afectar lo menos posible el desenvolvimiento de la economía? ¿Habrá algún punto de equilibrio entre recorte fiscal y crecimiento económico? Estas son algunas interrogantes que se proponen responder los especialistas invitados a escribir en este libro.

Para responder han sido invitados varios especialistas nacionales como Alberto Acosta Burneo, Sebastián Oleas, Gabriela Cordova, Karla Meneses y Jaime Gallegos y Arturo Huerta quien desde la interesante realidad mexicana aporta con su análisis sobre el tema. Importante es anotar que las posiciones desde las que analizan los especialistas invitados son distintas, por lo que el libro mantiene su perspectiva de pluralidad. Este libro fue posible gracias a la coordinación y edición de María Caridad Ortiz.

Quito, 17 de agosto de 2019

Introducción

María Caridad Ortiz

El libro que el lector tiene en sus manos estudia el debate entre austeridad fiscal y crecimiento económico, asunto de palpitante actualidad en el Ecuador, ya que el gobierno ha emprendido un camino de restricción del gasto como respuesta a una considerable crisis fiscal, caracterizada por un déficit de las cuentas fiscales y un elevado endeudamiento público.

Este libro forma parte de una serie sobre economía del CONGOPE, en la cual académicos y especialistas en esos temas aportan con sus conocimientos, investigaciones y experiencia. Esta publicación ofrece seis artículos que, en conjunto, revisan a profundidad el tema de la austeridad fiscal desde diferentes posturas teóricas e, inclusive, ideológicas. La intención de presentar estos diferentes puntos de vista nace del convencimiento de que, en una sociedad democrática, el debate permite esclarecer los caminos por los que debe andar el país.

En el artículo inicial, María Caridad Ortiz resume las distintas perspectivas frente al tema de la austeridad fiscal. Revisando la literatura internacional, muestra las posiciones de los que encuentran que el ajuste fiscal es positivo para el crecimiento y de los que lo consideran recesivo. Estudia los casos de Chile, que ha mostrado por largo tiempo finanzas públicas ordenadas y crecimiento económico, y del Ecuador, a partir de la dolarización, poniendo especial atención en las medidas de política fiscal y su relación con el crecimiento económico.

Arturo Huerta estudia el caso mexicano y explica las razones que, según él, han llevado a que la política fiscal en ese país priorice la austeridad fiscal, la baja inflación y la reducción de la deuda y no impulse el crecimiento económico. Según su artículo, la razón de la austeridad fiscal tiene que ver con el predominio del sector privado en la economía mexicana y su interés de que no crezca el tamaño del Estado, al que consideran su competencia. Analiza las causas del fracaso de la política fiscal en alcanzar

los objetivos que persigue y se pronuncia por una política fiscal responsable para el crecimiento y el empleo.

Por el contrario, Alberto Acosta Burneo revisa la coyuntura ecuatoriana que se enfrenta nuevamente al ajuste, para luego repasar teóricamente lo que es el Estado y los diferentes roles que puede jugar como Estado protector, Estado empresario, Estado creador de privilegios, entre otros. También analiza los resultados del Informe de Competitividad Global 2018 del Foro Económico Mundial, comparando al Ecuador con otros países de la región. Por último, propone un nuevo rol para el Estado.

Sebastián Oleas presenta una visión de las distintas aristas de la austeridad tratando de ir más allá del tradicional enfoque sobre el PIB. Presenta evidencia empírica variada que muestra las diferentes opciones de austeridad fiscal y sus respectivos costos. Esta discusión es relevante en la coyuntura ecuatoriana dados los esquemas de ajuste fiscal implementados recientemente bajo la supervisión del FMI.

El artículo de Jaime Gallegos, con un enfoque más general, conceptualiza y hace un estudio de la estructura de las crisis en la época capitalista. Analiza también la dicotomía que, según él, existe entre desarrollo y políticas públicas. Por último, frente a la coyuntura ecuatoriana afirma que el país, así como América Latina, necesita de un Estado más grande y más eficiente y que el ajuste estructural no es una salida ante la crisis del déficit fiscal.

Por último, el artículo de Gabriela Córdova y Karla Meneses se concentra en las finanzas públicas a nivel local, entendiendo la estructura de ingresos y gastos de los 221 gobiernos autónomos descentralizados en el país. Revisa la sostenibilidad financiera, entendida como la estabilidad en las cuentas presupuestarias y la capacidad de endeudamiento durante el periodo 2010-2016. Con el cálculo de una serie de indicadores financieros y de la revisión de los perfiles de pobreza, identifica un grupo de municipios cuyos indicadores muestran solidez de forma permanente y pueden considerarse sostenibles.

Austeridad fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional

María Caridad Ortiz*

Resumen

En este artículo se resumen las distintas posiciones frente al tema de la austeridad fiscal. Para ello se revisa la literatura internacional, rescatando las posiciones de quienes ven que un ajuste fiscal es positivo para el crecimiento y de quienes, por el contrario, consideran que es recesivo. Como caso concreto, se estudia el proceso seguido por Chile que ha permitido que durante muchos años tenga finanzas públicas ordenadas y crecimiento económico a la vez, caso por lo demás único en América Latina. Por último, se estudia el caso del Ecuador desde la dolarización, poniendo especial atención en las medidas de política fiscal y en su relación con el crecimiento económico.

Palabras claves: austeridad fiscal, crecimiento económico, política fiscal, impuestos, gasto público, gastos corrientes, déficit fiscal, sostenibilidad fiscal, Ecuador

* Economista de la PUCE, con maestría (M.S.) en economía de Texas A&M University. Trabaja en la consultora económica TNK Economics; no obstante, este trabajo no es oficial de TNK Economics ni lo compromete. mortiz@tnkeconomics.com.

Lo que dice la literatura internacional

La austeridad fiscal hace referencia a los ajustes en las finanzas públicas cuyo fin es reducir el déficit fiscal que, a su vez, es resultado de altos niveles de gasto, superiores a los ingresos y al financiamiento proveniente del endeudamiento interno o externo del Estado. La austeridad significa, sobre todo, una reducción del gasto público, pero también la búsqueda de nuevos ingresos. Cuando el déficit es moderado, el ajuste se logra sin mayores cambios en los gastos e ingresos, pero si el déficit es alto, las medidas tendientes a disminuirlo pueden generar conflictos sociales.

Los artículos que se presentan en este libro analizan, desde varias perspectivas, si un recorte fiscal o la implementación de medidas de austeridad fiscal afectan de manera negativa a la actividad económica. Un postulado macroeconómico básico es que la política fiscal puede ayudar a estimular la demanda agregada y reactivar una economía estancada (Baldacci, 2003). La visión tradicional keynesiana afirma que aumentar el gasto fiscal o reducir impuestos resultará en un incremento en la actividad económica en el corto plazo.

La literatura internacional coincide ampliamente en afirmar que una reducción del déficit fiscal y una reducción en la deuda pública tienen importantes beneficios en el largo plazo. Sin embargo, no existe consenso acerca de los efectos de la austeridad fiscal en el corto plazo y existe evidencia empírica que sustenta las dos hipótesis contradictorias.

Por un lado, existen varios estudios empíricos que sugieren que reducir los déficits fiscales puede estimular la economía en el corto plazo. No siempre es el caso, sin embargo, la idea de que las medidas de austeridad fiscal estimulan el crecimiento en el corto plazo se conoce como la hipótesis de las contracciones fiscales expansivas. La base de esta hipótesis es que las medidas de austeridad fiscal aumentan la confianza de hogares y empresas, lo que a su vez, estimula el consumo privado y la inversión, aún en el corto plazo.

Existe extensa literatura empírica con evidencia a favor de estas contracciones fiscales expansivas. Giavazzi y Pagano (1990; 1996) muestran que los saneamientos fiscales están correlacionados con crecimientos en el consumo

privado en el corto plazo (dentro de un año). De forma similar, Alesina y Perotti (1997) encuentran que las medidas de austeridad fiscal están relacionadas con un rápido crecimiento del producto, sobre todo si se basan en reducciones en el gasto y no en aumento en impuestos. Estos resultados se confirmaron en otros estudios posteriores realizados por Alesina y diferentes coautores. Los estudios de Alesina son los más conocidos y citados entre los que afirman los beneficios de las medidas de un saneamiento fiscal.[1]

En el estudio de Alesina y Perotti (1997) se analiza cómo la composición de los ajustes fiscales influye en la probabilidad de "éxito", definido como una reducción en el déficit a largo plazo, y las consecuencias macroeconómicas. El estudio se realizó en 20 países[2] de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) entre 1960 y 1994. El indicador de una medida de política fiscal es el cambio en el resultado del balance fiscal primario (ingresos menos gastos sin incluir el costo financiero de la deuda pública). Los autores aíslan el resultado fiscal del comportamiento de la economía (ciclo económico), para calcular cómo estaría el resultado fiscal si la tasa de desempleo no hubiera cambiado frente al año anterior. Así, este ajuste al ciclo económico es un intento de eliminar cambios en impuestos y en transferencias asociados con cambios en la tasa de desempleo.

Los autores encuentran que los ajustes fiscales que se basan principalmente en recortes a gastos tienen más probabilidad de ser exitosos y además, expanden el producto. Los recortes deben ser a gastos en transferencias, seguridad social y salarios del sector público. Los incrementos en impuestos representan una parte mínima del ajuste total y no se relacionan con impuestos a hogares. Por el contrario, cuando los ajustes se basan principalmente en aumentos en impuestos, sobre todo a hogares, y en recortes a gastos en inversión, estas políticas fiscales no suelen mantenerse en el largo plazo y además, tienen consecuencias contractivas en el producto.

1 En 2018, Alesina publicó otra investigación titulada "Saliendo del abismo de la deuda" en la que concluye que una política fiscal contractiva, basada en incrementos en impuestos, sí reduce la actividad económica en el corto plazo. Pero, en general, las políticas de reducción del déficit basadas en la contracción del gasto prácticamente no afectan el producto y por lo tanto, son una buena forma de reducir la relación deuda/PIB.

2 Los países estudiados son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Más concretamente, los autores determinan que en el corto plazo, con los ajustes exitosos, el Producto Interno Bruto (PIB) tiene un crecimiento positivo, la tasa de desempleo se mantiene en el mismo nivel y la inversión privada crece. Por su parte, con los ajustes no exitosos, es decir los que se basan en incrementos generales en todos los impuestos y en recortes al gasto de inversión, se determina que el crecimiento del PIB es menor, la tasa de desempleo crece y el crecimiento de la inversión privada es más lento. No se observan diferencias en el crecimiento del consumo de hogares entre los dos tipos de ajustes.

Según los autores, si los recortes en el gasto público son percibidos como duraderos, implican una reducción permanente en la carga tributaria futura de los consumidores, lo que genera un efecto positivo de riqueza. Incluso los incrementos en impuestos podrían tener efectos expansivos en el consumo, si generan expectativas de incrementos tributarios menos dramáticos y disruptivos en el futuro (Blanchard, 1990).

Además, las contracciones fiscales de gran magnitud pueden ser expansivas justamente porque indican un cambio permanente y decisivo en la postura acerca de la política fiscal. Si se producen cambios relevantes en la credibilidad, el riesgo país podría reducirse, lo que podría resultar en caídas en las tasas de interés, lo que a su vez, impulsaría el consumo y la inversión. Los ajustes pequeños o tímidos, en cambio, pueden tener los efectos opuestos justamente por la razón contraria.

En los estudios realizados por Alesina y sus coautores se pone mucho énfasis en los tipos de recortes en gastos que deben realizarse más que en las magnitudes de estos recortes. Consideran que los recortes en programas de transferencias y/o en salarios tienen efectos más duraderos en las expectativas de los agentes privados sobre el futuro manejo de la política fiscal. Los gobiernos que están dispuestos a abordar los componentes de los presupuestos fiscales políticamente más delicados, como los salarios públicos, la seguridad social, los programas de transferencias, mandan señales que tienen un compromiso serio con el ajuste, lo que resulta en lo mencionado más arriba.

Sin embargo, en años más recientes, varios estudios sobre países industriales principalmente, han encontrado evidencia empírica que sugiere que las medidas de austeridad fiscal sí reducen la actividad económica y aumentan el desempleo en el corto plazo.

Uno de estos estudios es el de Daniel Leigh et. al. (2010). Ellos realizan un análisis histórico de medidas de austeridad fiscal en 15 economías desarrolladas[3] desde 1980 a 2009 y utilizan el Modelo Fiscal y Monetario Integrado Global del Fondo Monetario Internacional (FMI) para determinar los efectos en el crecimiento económico en el corto plazo y como otros factores, como la política monetaria, el comercio internacional y el riesgo soberano, amplían o reducen esos efectos. Otro estudio es el de Jaime Guajardo, Leigh y Pescatori (2011) que investiga los efectos en el corto plazo de un saneamiento fiscal en la actividad económica en 17 países[4] miembros de la OECD en el período 1978-2009.[5]

La metodología de estos estudios difiere de los de Alesina (1997, 2009) en la forma de identificar cambios en la política fiscal que sugiere la implementación de medidas de austeridad fiscal. Estas investigaciones no toman las mejoras en el resultado fiscal primario ajustado por el ciclo económico como el indicador de la política de austeridad fiscal, es decir no se fijan en los resultados en el balance fiscal, sino que se centran en acciones de política. Específicamente, se identifican los casos en los que el gobierno implementó incrementos en los impuestos o reducciones en el gasto con el fin específico de reducir el déficit fiscal y colocar a las finanzas públicas en un camino más sustentable, y no como respuesta a otras condiciones económicas. Estos estudios usan como fuente de información documentos de política, registros del congreso de cada país y otros documentos oficiales para identificar la implementación de medidas de austeridad fiscal.

En estos estudios se considera que en los análisis anteriores en los que se toman los cambios en el resultado fiscal primario ajustado por el ciclo económico como el indicador de austeridad fiscal, puede existir un error de medición que produce una distorsión en los resultados que hace más fácil encontrar evidencia a favor de la hipótesis de las contracciones fiscales expansivas. Los cambios en las variables fiscales, ajustadas por el ciclo

3 Los países estudiados son Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Portugal, Suecia y Reino Unido.

4 Los países estudiados son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Portugal, Suecia, Reino Unido.

5 En esta sección se resumen principalmente los resultados de estos dos estudios, pero que coinciden con otros análisis mencionados en la bibliografía.

económico, incluyen a menudo cambios relacionados con el desempeño de la actividad económica. Así una decisión de aumentar impuestos o reducir el gasto puede implementarse para restringir la demanda interna, estabilizar el producto y reducir el riesgo de un sobrecalentamiento de la economía y no necesariamente para reducir el déficit fiscal.

Estos estudios encuentran que las medidas de austeridad fiscal tienen generalmente resultados contractivos en la actividad económica, con una menor producción y un aumento en el desempleo en el corto plazo. La demanda interna (consumo e inversión) también cae sustancialmente, lo cual es consistente con la teoría económica keynesiana: una reducción en el gasto fiscal y/o un aumento en impuestos reducirán la demanda en la economía. En estos períodos de contracción fiscal, los bancos centrales tratan de contrarrestar algunas de las presiones contractivas en la actividad económica y reducen las tasas de interés. Estas reducciones en las tasas de interés efectivamente ayudan a la actividad económica pues hacen que los efectos en consumo e inversión sean menores.[6]

Un factor que ayuda a suavizar los efectos de una política fiscal contractiva es una depreciación en la moneda, pues una caída en el valor de la moneda doméstica da impulso a las exportaciones netas, aumentando las exportaciones y reduciendo las importaciones. La mejora en las exportaciones netas dinamiza la actividad económica. Esta mejora es más grande mientras más libremente flote el tipo de cambio. Los estudios también resaltan la idea de que, dado que no todos los países pueden incrementar sus exportaciones netas al mismo tiempo, una política de austeridad fiscal será más "dolorosa" cuando muchos países implementen esta política al mismo tiempo.

Por otro lado, los análisis también determinan que las medidas de austeridad fiscal son más "dolorosas" cuando se basan, sobre todo, en aumentos de impuestos (lo cual coincide con lo observado en los análisis de Alesina). Esto se explica porque los bancos centrales proveen menos estímulos monetarios en estos episodios, particularmente cuando las medidas incluyen aumentos en impuestos indirectos que incrementan la inflación. La evidencia empírica

6 Aunque en esta sección todavía no se está hablando del caso ecuatoriano, vale la pena mencionar que una reducción en las tasas de interés podría tener efectos positivos en la economía, pero esta no es fácil de implementar dada la dolarización.

concluye que cuando la reducción del déficit fiscal se basa en aumentos tributarios, la tasa de desempleo aumenta en mayor medida que cuando las medidas fiscales se relacionan con reducciones en el gasto. Lo mismo se observa con la demanda interna y las exportaciones netas.

En general, los efectos contractivos de un ajuste fiscal son menores cuando este involucra reducciones en el gasto porque, tanto los bancos centrales como el público consideran que el gobierno tiene un mayor compromiso con la disciplina fiscal. Así, por un lado, el banco central está más dispuesto a proveer un estímulo monetario, como se mencionó, y por otro, las medidas fiscales mandan una señal muy importante de reducción de los impuestos futuros, que se traduce en un aumento de los planes de consumo e inversión de los agente privados.

Además, los estudios observan que las tasas de interés a largo plazo también se reducen. En este sentido, en los casos en los que dichas tasas están cercanas a cero, los efectos de la austeridad fiscal en el crecimiento económico son mayores.

Algunos estudios han determinado, además, qué tipo de recortes en el gasto fiscal son menos contractivos. Estas observaciones coinciden también con las de los estudios de Alesina y determinan que los ajustes en gastos relacionados a ítems políticamente sensibles, como programas de transferencias, salarios u otros gastos corrientes del gobierno, tienen efectos relativamente más benignos. Como se mencionó, en estos casos, que el gobierno realice recortes en ítems políticamente sensibles también manda la señal de un compromiso serio en reducir el déficit fiscal a largo plazo y por lo tanto, los efectos "no keynesianos" positivos en la confianza compensan el impacto keynesiano negativo en la demanda agregada.

Por último, la implementación de medidas de austeridad fiscal es más costosa cuando el riesgo de un *default* de deuda es bajo. Esta conclusión es consistente con la noción de que los efectos en la confianza o credibilidad ayudan a mitigar el impacto negativo de un saneamiento fiscal en la actividad económica en economías percibidas como de alto riesgo.

Todos estos estudios sugieren que las reducciones en los déficits fiscales tienen resultados más contractivos si ocurren simultáneamente en varios países y si la política monetaria no puede contrarrestar los efectos negativos.

Es muy importante resaltar este último punto. Estos estudios enfatizan en la importancia de la política monetaria para contrarrestar los efectos contractivos de las medidas de austeridad fiscal. Cuando los países no pueden confiar en una depreciación del tipo de cambio para que impulse las exportaciones netas o no puede usar la política monetaria para estimular la demanda interna, a través de cambios en las tasas de interés, los costos en el producto como resultado de un saneamiento fiscal son mucho mayores.

Como se ve, los estudios presentados aquí tienen diferencias muy importantes. Alesina y Ardagna (2010) sugieren que la austeridad fiscal estimula el PIB y reduce la tasa de desempleo en el corto plazo. Mientras que para Leigh y Guajardo el impacto de una política fiscal contractiva reduce la actividad económica y aumenta el desempleo. Lo que explicaría estas diferencias sería la forma en la que se identifican las medidas de austeridad fiscal. Como se mencionó, por un lado está la forma tradicional en la que se identifica una política fiscal contractiva con los cambios en el resultado fiscal, y por otro lado, está la nueva forma en la que se identifican acciones de política que constan en documentos del congreso de cada país o en otros documentos oficiales.

En lo que sí coinciden los estudios es que un saneamiento fiscal, basado en reducciones en el gasto, tendrá resultados positivos a largo plazo. Específicamente, una menor deuda pública seguramente reducirá las tasas de interés reales y la carga del servicio de la deuda, lo que abre un espacio fiscal que permite realizar recortes futuros en impuestos. A su vez, las tasas de interés más bajas crean un efecto riqueza. Estos factores impulsarán la inversión y el consumo por lo que, a largo plazo, una reducción en el déficit fiscal y en el monto de la deuda resultará en un aumento del PIB.

Toda esta evidencia empírica se ha obtenido de estudios a países desarrollados, por lo que falta todavía analizar hasta qué punto estas inquietudes son relevantes para los países en desarrollo, sobre todo los de bajo ingreso. Estos temas son de interés también porque se argumenta que las medidas fiscales de los programas respaldados por el FMI son demasiado restrictivas y obligan a los países de bajo ingreso a renunciar al crecimiento en aras de la austeridad fiscal (Baldacci, 2003).

Baldacci, Clements y Gupta (2003) analizan la relación entre la política fiscal y el crecimiento de 39 países de bajo ingreso con programas de

ajuste respaldados por el FMI durante los años noventa. En los países de la muestra, un objetivo de los programas del FMI era reducir, en promedio, los déficits presupuestarios en porcentajes relativamente pequeños y mejorar la composición del gasto y el ingreso públicos. En conjunto, la mayoría de las reducciones de los déficits tuvieron su origen en recortes al gasto público, sobre todo, en los gastos corrientes (como sueldos y salarios) y la recaudación de ingresos se mantuvo estable durante el período. El estudio observó que, en promedio, el ajuste fiscal no fue un obstáculo para el crecimiento, pues una mejora del saldo fiscal influía de forma positiva en el crecimiento del PIB. Los autores señalan que "una mejora del saldo fiscal de un punto porcentual del PIB influía de forma notable y positiva en la tasa de crecimiento del PIB, que aumentaba al menos en 0,25 puntos porcentuales" (Baldacci, Clements y Gupta, 2003: 2).

En estos casos, los autores resaltan también la importancia de la composición del gasto. El aumento de los sueldos y salarios del sector público repercute negativamente en el crecimiento, mientras que el gasto en otros bienes y servicios y proyectos de inversión tiende a elevar la tasa de crecimiento. Así, los ajustes fiscales basados en la reasignación del gasto público hacia fines más productivos y en la reducción de los déficits presupuestarios permiten aumentar el crecimiento en países con un entorno macroeconómico desfavorable. Además, determinaron que cuanto más intenso fue el desplazamiento del gasto público a favor de la inversión de capital en detrimento del gasto corriente, más duradero fue el ajuste fiscal.

Este estudio resalta el hecho de que cuanto más persistente sea el saneamiento de las finanzas públicas, más positivos serán sus efectos sobre el crecimiento. En general, los ajustes más duraderos contribuyen a afianzar la estabilidad macroeconómica en la medida en que los inversionistas se sienten más tranquilos porque no se elevarán los impuestos ni las tasas de interés para financiar futuros desequilibrios fiscales. Esto, a su vez, permitirá que incremente la inversión privada y aumente el empleo, en beneficio de toda la población. En cambio, es menos probable que un ajuste pasajero genere crecimiento, porque denota que la mejora inicial de las finanzas públicas no puede mantenerse y podría revertirse a mediano plazo (Baldacci, 2003).

Otros dos aspectos importantes en el estudio de la relación entre austeridad fiscal y crecimiento económico son la magnitud del ajuste y la situación de partida. Los países con mayores reducciones acumuladas del déficit mostraron una mayor propensión a perseverar en el proceso, seguramente porque un ajuste de mayor magnitud evidencia el compromiso de las autoridades con la continuidad del proceso. En cuanto al punto de partida, los países donde el ajuste fiscal era más necesario fueron, en general, los menos capaces de mantener el proceso. Los autores consideran que esto se debe a que normalmente se tarda en lograr la credibilidad y el respaldo necesarios para la política fiscal.

Por último, este estudio observó que los gobiernos que afianzaron el ajuste fiscal fortaleciendo las medidas de recaudación de ingresos en general interrumpieron menos los procesos de ajuste. Este dato contrasta con los mencionados de países de la OCDE, en donde los ajustes que se basan en aumentos de los ingresos tributarios tuvieron menos éxito. No obstante, los países de bajo ingreso que aceleraron la recaudación, ya sea mejorando la administración tributaria, eliminando las exenciones, combatiendo la evasión o elevando la tasa impositiva, registraron reducciones del déficit más persistentes.

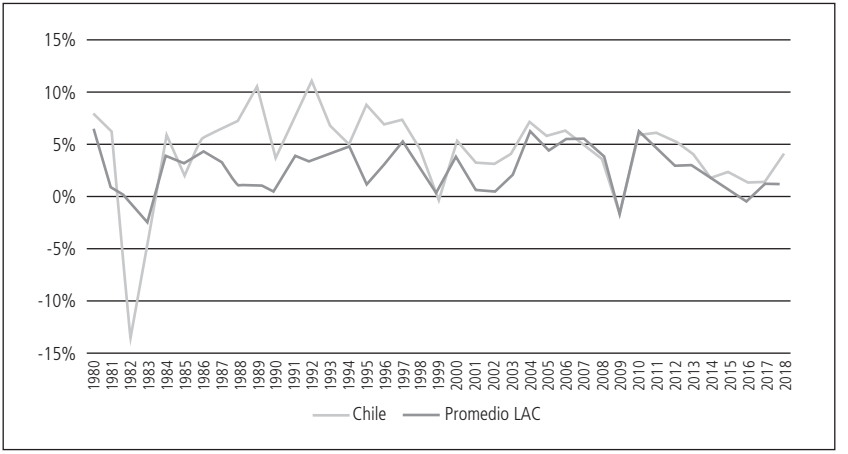
Los autores concluyen su estudio mencionando que la situación macroeconómica de partida es un factor crucial. En los países en los que aún no se ha logrado la estabilidad económica, el control de la inflación y la reducción del déficit presupuestario son indispensables para promover el crecimiento.

La experiencia de Chile

Existe consenso en la literatura internacional que en América Latina, por lo general, la política fiscal es muy procíclica. Contrario a lo que dice la teoría y a la experiencia en países desarrollados, en la región latinoamericana la política fiscal tiende a ser expansiva en períodos de expansión económica y contractiva cuando los países están en recesión. Esto significa que la política fiscal amplifica la ya alta volatilidad económica en la región, afectando negativamente al crecimiento (Braun, 2007).

Uno de los pocos países de la región donde se ha logrado tener una política fiscal contracíclica es Chile. Según el Banco Mundial, Chile es una de las economías latinoamericanas que más rápido creció en las últimas décadas debido a un marco macroeconómico sólido y ha seguido gozando de una prosperidad económica ejemplar para el contexto latinoamericano desde su regreso a la democracia en 1990. El FMI estima que en 2022 Chile será el primer país de la región en alcanzar un PIB per cápita de USD 30 000, similar al de algunas naciones europeas como Hungría o Portugal.

Gráfico 1. Crecimiento económico de Chile y promedio de países América Latina y el Caribe



Fuente: FMI.

Muchos analistas señalan que el inicio de este crecimiento económico se dio en los años en que Pinochet comenzó su dictadura; sin embargo, varios académicos y observadores insisten en que Chile ha crecido mucho más en la era democrática. Después de la transición a la democracia en 1990, los subsiguientes gobiernos han presidido un proceso de desarrollo económico que hoy es la envidia del continente.[7]

7 https://www.bbc.com/mundo/noticias-46788932

El período entre 1985 y 1997 se conoce como la "época dorada" de Chile, pues la economía creció continuamente durante todos estos años, el crecimiento económico promedió 7,1% y el ingreso por habitante se duplicó (De Gregorio, 2005). Aunque los años 80 fueron una "década perdida" para América Latina, lo fue menos para Chile, pues a pesar de que se produjo una profunda caída en el PIB en 1982, la economía se repuso rápidamente y comenzó a cosechar los beneficios de las reformas favorables al crecimiento.

La política económica que ya había sido liberalizada por Pinochet, cuya dictadura redujo los déficits fiscales, que habían llegado a ser de cerca del 30% del PIB, a través de una política de recortes de gastos, privatizaciones y un programa de concesiones de infraestructura, fue recalibrada por los gobiernos de la democracia. Estos gobiernos implementaron paquetes importantes de reformas fiscales, con disminuciones drásticas del gasto público y congelamiento de los salarios públicos. Más adelante también se introdujeron reformas tributarias y, por ejemplo, se reemplazó el impuesto a las ventas por el IVA a una tasa general de 20%.

La crisis cambiaria de 1982-1983, originada por la devaluación del tipo de cambio real, por la duplicación de la deuda externa y por una disminución de las exportaciones, provocó un giro en las decisiones económicas adoptadas hasta ese momento por Pinochet y su equipo asesor.

La nueva Constitución de 1980 garantizó al Ejecutivo el poder de asignar el gasto público, vinculándolo estrechamente al nivel de ingresos. Según analistas económicos, esto ha sido comprobado como un factor importante en mantener la disciplina fiscal. Además, la Constitución prohíbe al Banco Central comprar papeles emitidos por el gobierno, evitando así la monetización del déficit fiscal, y se garantizó la independencia del Banco Central con la forma de designación de sus autoridades.

A partir de 1985, el gobierno se concentró en rehacer algo del trabajo que se había hecho en años anteriores, acelerando la privatización de las empresas estatales y de los servicios sociales con el objetivo de reactivar la economía nacional. Se revisó también el marco institucional para corregir los problemas y las deficiencias regulatorias que se diagnosticaron durante la crisis. Se realizó una reestructuración sustancial a la política fiscal y se implementaron nuevas reformas comerciales, financieras y sociales. En

este año, como se mencionó, empezó la época dorada, pues estas reformas estuvieron acompañadas de un notable mejoramiento de los términos de intercambio como consecuencia del precio favorable del cobre.

El modelo neoliberal de la década de 1990 se mantuvo consolidado durante las administraciones de los presidentes de la democracia Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. En sus gobiernos se puso énfasis en el gasto público social, privilegiando el crecimiento con equidad, dirigido a reducir la pobreza, disminuir la cesantía y, por sobre todo, resguardar la estabilidad macroeconómica.[8]

Centrándose más en la política fiscal, en 2001 el gobierno enfatizó la importancia de la sostenibilidad fiscal para los propósitos de desarrollo. Así, se introdujo una regla fiscal con el objetivo de que el gobierno se mantenga solvente en el largo plazo. Esta regla de balance estructural redujo marcadamente la volatilidad del gasto público y contribuyó a estabilizar el PIB en un contexto de fuertes shocks externos (Dabán, 2010; Larraín et al., 2011). Dicha regla se basa en el equilibrio fiscal estructural, ajustado tanto por los ciclos económicos como por los del cobre.[9] El balance estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia, es decir en el promedio de los últimos meses.

La regla fiscal impone la obligación de que el balance estructural del sector público sea equivalente a un mismo porcentaje del PIB en todos los años (inicialmente de 1%, hoy 0% del PIB). Así, el balance efectivo será menor a 0% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean desfavorables y superior a 0% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean favorables al presupuesto fiscal (Dipres. Ministerio de Hacienda de Chile, 2016).

8 http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-719.html

9 A lo largo del tiempo, se han producido algunas modificaciones a la regla chilena. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) introdujo un cambio clave al construir los presupuestos del sector público en función de los ingresos fiscales permanentes, aislando el gasto del ciclo económico. El gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) determinó que cada gobierno debe establecer por decreto, en un plazo de 90 días desde su inicio, las bases de la política fiscal que aplicará durante su administración, incluyendo un pronunciamiento explícito sobre las implicancias y efectos de la misma en el balance estructural correspondiente al período de su mandato.

Un elemento fundamental del esquema chileno es la delegación a un comité independiente de la determinación de los parámetros fundamentales para el cálculo del balance estructural (el precio de largo plazo del cobre y el PIB tendencial), introduciendo estándares de transparencia y rendición de cuentas en el proceso. Los integrantes del comité convocados cada año son 20 personas, en su mayoría destacados académicos, directivos de empresas y organizaciones y ex funcionarios.

Chile cuenta igualmente con un fondo para estabilizar la proporción de los ingresos por las exportaciones de cobre que el gobierno es capaz de gastar cada año. El Fondo de Compensación del Cobre funcionó entre 1987 y 2006 y posteriormente se creó el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que permite financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por la economía mundial y la volatilidad de ingresos que provienen de impuestos, el cobre y otras fuentes (Parrado, 2012).

Según Rodríguez (2007), existe un amplio consenso sobre los beneficios del uso de la regla fiscal, siendo seis las principales ventajas: 1. Ha permitido implementar una política contracíclica, atenuando los cambios en la economía y reduciendo la incertidumbre sobre su desempeño a mediano plazo. 2. Ha significado un incremento en el ahorro público en períodos de crecimiento económico, lo que, a su vez, ha ayudado a prevenir una apreciación de la moneda y a salvaguardar la competitividad de las exportaciones. 3. Ha reducido la volatilidad en las tasas de interés. 4. Ha mejorado la credibilidad del gobierno chileno como emisor de deuda pública internacional, reduciendo el diferencial por riesgo soberano, mejorando el acceso a financiamiento externo, cuando se producen shocks externos negativos, y minimizando la probabilidad de contagio de crisis internacionales. 5. Ha reducido también la necesidad de financiamiento externo. 6. Ha asegurado la sostenibilidad financiera de las políticas sociales, facilitando su planificación a largo plazo.

Otra indicación de la austeridad fiscal de Chile es el nivel de la deuda pública. La relación deuda pública sobre PIB para Chile es muy baja al compararla con otros países. Los constantes superávits fiscales de fines de los 80 y casi todos los 90 resultaron en una fuerte baja en la deuda pública.

Según De Gregorio (2005), Chile también ha logrado mantener el tamaño del gobierno relativamente acotado y con una composición del gasto gubernamental que favorece el crecimiento. Un gasto gubernamental que se concentra en la inversión pública, la educación y en ciertos otros rubros es bueno para el crecimiento económico, mientras que aquél no productivo es dañino. Según este autor, la evidencia relacionada con el gasto social es bastante más definitiva y muestra que en Chile el gasto público en educación, salud, seguridad social y bienestar es alto dado el nivel de ingreso del país.

Como se puede ver, una de las fortalezas de la economía chilena es la disciplina fiscal. El uso de la regla fiscal ha permitido tener una política fiscal contracíclica, lo cual es inusual entre los países de América Latina, y ha contribuido a que Chile alcance un crecimiento económico sostenido en el tiempo. Sin embargo, su política fiscal siempre ha estado acompañada por otros factores como la apertura a la economía mundial, un sistema financiero sólido, la reforma al sistema de pensiones, buena infraestructura y estabilidad macroeconómica.

Muchos analistas y hacedores de política han buscado las razones que expliquen las experiencias diferentes que han tenido Chile y los otros países de América Latina. Hernández y Parro (2008) estiman un modelo econométrico para varios países en América Latina durante el periodo 1960-2005 y determinaron que el mejor desempeño de la economía chilena se puede explicar, en gran medida, por una combinación de mejores instituciones y reformas más profundas y amplias que en otros países latinoamericanos. Estos autores hacen hincapié, con base en literatura sobre crecimiento económico, en la importancia de la calidad de las instituciones. Mejores instituciones, que involucren protección a los derechos sobre la propiedad, una burocracia pequeña, baja corrupción, adecuados marcos de supervisión y regulación, reglas claras y estables, y en el caso de la política fiscal, procedimientos presupuestarios transparentes y rendición de cuentas, llevan a un diseño de mejores políticas que permite alcanzar un crecimiento más rápido. Concluyen en que Chile ha podido crecer más rápido que otros países latinoamericanos desde el final de 1980 gracias a sus mejores instituciones, a pesar de haber enfrentado los mismos shocks

externos y de entorno. Un proceso de reforma sin una adecuada configuración institucional que lo apoye, seguramente no tendrá efectos significativos y sostenibles en el tiempo e, incluso, puede tener resultados adversos.

Ecuador: su política fiscal y el crecimiento económico en la etapa de la dolarización

A finales del siglo anterior se produjo en el país una profunda crisis financiera que resultó, entre otras cosas, en la adopción del dólar norteamericano como moneda oficial y en una moratoria externa. Según Cueva, Mosquera y Ortiz (2018), entre los años 2000 y 2006 el manejo de la política fiscal se caracterizó por el limitado acceso a financiamiento que tuvo el gobierno. En ese contexto, el país realizó esfuerzos por mejorar la transparencia fiscal del sector público no financiero (SPNF), por diseñar e implementar reglas de prudencia fiscal y mecanismos de ahorro, fondos petroleros y esquemas parciales de estabilización fiscal. Esto fue posible gracias al consenso político que surgió tras la crisis financiera de 1999. En general, todos los actores estuvieron de acuerdo en la necesidad de contar con ahorros fiscales para estabilizar las fluctuaciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.

En 2002 se aprobó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización, y Transparencia Fiscal, la cual estableció que el gasto primario del gobierno central (excluyendo pago de intereses) no debía incrementarse anualmente en más del 3,5% en términos reales; que el déficit fiscal no petrolero debía reducirse a razón de 0,2% del PIB por año hasta llegar a cero; y que el gasto corriente operativo de otras instituciones del SPNF no podía crecer más de 2,5% al año en términos reales.

A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas debía aplicar una política permanente de manejo de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de cuatro años contados a partir del 15 de enero de 2003. Igual regla se aplicaría para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda/PIB se encuentre y mantenga por debajo del 40% del PIB. Una vez alcanzado el 40% en la

relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podría superar este límite o porcentaje, entendiéndose a la deuda pública como deuda externa e interna, incluyendo la deuda con el IESS y todas las obligaciones que signifiquen endeudamiento asumidas por el Estado.

En 2005 se reformó la regla macro fiscal inicial excluyendo los recursos destinados para inversión pública, restringiendo el incremento de 3,5% anual en términos reales únicamente a los gastos corrientes primarios, y estableciendo que el crecimiento de los gastos de inversión pública por encima del 5% en términos reales se destinaría exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera. Se mantuvo la regla de reducción del déficit fiscal hasta llegar a cero, y también la regla de que el gasto corriente operativo de otras instituciones del SPNF no podía crecer más de 2,5% al año en términos reales (Ley Orgánica Reformatoria a la LOREYTF, 2005).

En los años posteriores a la dolarización también se crearon varios fondos petroleros. Según Cueva y Ortiz (2013), en marzo de 2000 se creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), que establecía preasignaciones para los ingresos petroleros que excediesen los niveles presupuestados. Así, el 45% de estos ingresos extraordinarios se debían destinar a estabilización macroeconómica, 35% a construcción y mantenimiento de carreteras en la Amazonía, 10% a proyectos de desarrollo en áreas fronterizas y 10% a gasto de capital interno en temas de seguridad. Adicionalmente, se creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), administrado por el BCE a través de un fideicomiso, que gestionaba los recursos provenientes de la venta de crudo pesado, los excedentes anuales del FEP, los superávits del gobierno central y los retornos de las inversiones del fondo. Los recursos del FEIREP estaban asignados a operaciones de recompra de deuda, incluyendo deuda interna vendida al IESS (70%), estabilización de ingresos petroleros y gasto de emergencia (20%) y a gasto en educación y salud (10%). Se modificó también la distribución del FEP, destinando 45% al FEIREP.

A partir de 2005, se flexibilizó el uso de estos fondos petroleros. Con la Ley Orgánica Reformatoria a la LOREYTF, se liquidó el FEIREP, transfiriéndose sus fondos a una nueva Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (CEREPS). El 35% de los recursos asignados a dicha

cuenta se destinaban a financiamiento de inversiones productivas, de infraestructura, pago de deuda al IESS y recompra de deuda, 30% a proyectos de inversión social, 5% para investigación científica, 5% para construcción y mantenimiento de carreteras, 5% para proyectos ambientales de mitigación de la producción petrolera y minera, y 20% para estabilización de ingresos petroleros. Además de crear la CEREPS, en 2005 se creó el Fondo de Ahorro para Contingencias (FAC), un fideicomiso que administraba fondos de estabilización de ingresos petroleros (el 20% de la CEREPS destinado a este fin) y excedentes no gastados a fin de año de la cuenta CEREPS.

En 2006 se aprobó la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarburífero (FEISEH) para manejar los recursos petroleros provenientes de los campos que habían sido administrados por Occidental (Bloque 15).[10] Estos recursos se destinaban a compensar a Petroecuador por el manejo de dichos campos, compensar al CEREPS y al presupuesto general por los ingresos perdidos por la salida de Occidental y a inversiones en los sectores eléctrico y petrolero (Ley FEISEH, 2006). También en 2006, se modificó la distribución del FEP, pasando a destinarse el 50% a la CEREPS, 40% a la Troncal Amazónica, y 10% a los proyectos de desarrollo integral en las provincias fronterizas.

Según Cueva, Mosquera y Ortiz (2018), los fondos que fueron creados en Ecuador perseguían tan solo de manera parcial un objetivo de estabilización fiscal, ya que una parte importante de los recursos manejados por los mismos se destinaban a preasignaciones con otras finalidades. En efecto, tan solo el 45% de los recursos del FEP original (luego reducidos a únicamente 10%) se destinaban a estabilización (equivalentes al 20% destinado a la CEREPS); 90% de los recursos del FEIREP (tomando en cuenta eventuales operaciones de recompra de deuda que implicaban una reducción de pasivos) durante sus tres años de funcionamiento, luego reemplazados por 20% de la CEREPS; a lo que se podría agregar los excedentes anuales acumulados en el FEP para aquellos años en que los ingresos fiscales sean

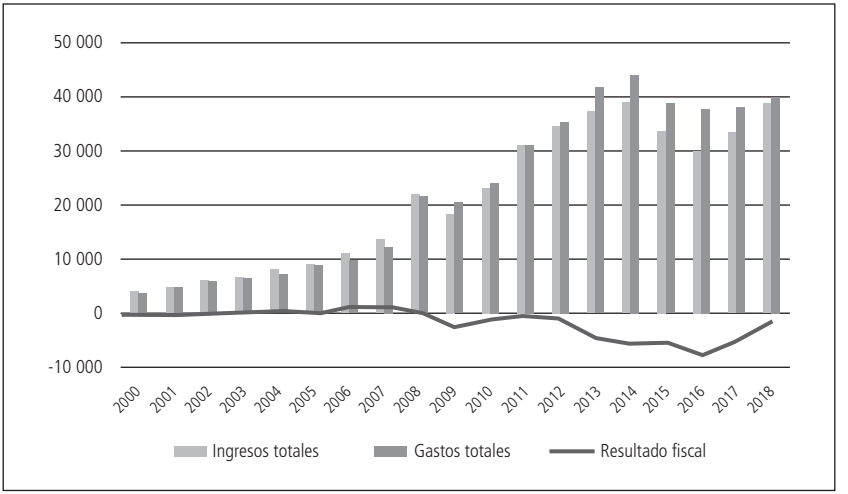
10 En 2006, después de un proceso de dos años, el ministro de Energía procedió a declarar la caducidad del contrato de la compañía Occidental, al considerar que la transferencia por parte de dicha compañía del 40% de su participación en el Bloque 15 a City Investing (luego comprada por la canadiense Encana, hoy Andes Petroleum) sin notificación previa a Petroecuador constituía una violación del contrato y de la Ley de Hidrocarburos.

inferiores a los presupuestados. Los demás recursos estaban en la práctica preasignados para diferentes fines, por lo que no contribuían a un mecanismo de estabilización macroeconómica, sino que más bien limitaban el margen de maniobra del gobierno al reducir la discrecionalidad de la política pública de asignación de prioridades de gasto.

Durante los primeros años de la dolarización se aprobaron pocas reformas tributarias en Ecuador, con la excepción de la introducción en mayo de 2001 de algunos impuestos específicos a ciertos bienes, así como un ajuste a las tarifas de Impuesto a la Renta sobre ingresos, herencias, legados y donaciones, con rangos de 0% y 5%.

Entre 2000 y 2004, los ingresos fiscales crecieron en promedio un 18,9%, mientras que el crecimiento promedio de los gastos fue 18,1%, lo que permitió que el SPNF registre superávits de 1,0% del PIB en promedio. En los siguientes años (2005-2006) el gasto fiscal creció a menores ritmos (15,2% en promedio), mientras que los ingresos se incrementaron en promedio en 17,5%. Esto permitió que los superávits aumentasen, llegando a alcanzar USD 1335 millones en 2006, equivalente a 2,9% del PIB.

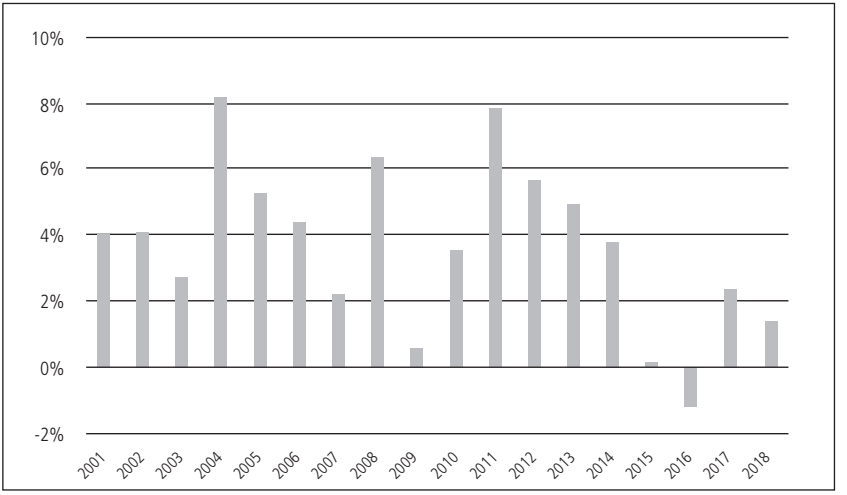
Gráfico 2. Ingresos, gastos y resultado fiscal del SPN



Fuente: BCE.

Con los esfuerzos realizados por el país y los resultados macroeconómicos del año 2004 se recuperó el acceso a los mercados internacionales de capital, y en 2005 el país emitió USD 740 millones a través de los llamados Bonos Global 2015, cuyo objetivo era refinanciar el pago de los Bonos Global 2012 emitidos en 2000. En los primeros años de la dolarización, la deuda cayó hasta 48,4% del PIB en 2001 y 42,0% del PIB en 2002. Entre 2003 y 2006, el nivel de endeudamiento del Ecuador siguió cayendo hasta llegar a 23,3% del PIB en 2006, un nivel considerablemente inferior al de América Latina y el Caribe y a los promedios históricos del país.

Gráfico 3. Crecimiento anual del PIB real



Fuente: BCE.

En estos años posteriores a la profunda crisis que vivió el Ecuador, la economía se recuperó. Entre 2000 y 2006, el crecimiento promedio anual del PIB en términos reales fue 4,8%, alcanzando un pico de crecimiento en 2004, cuando la economía creció en 8,2%. Muchos factores influyeron en la recuperación de la economía en ese período, entre ellos la adopción de la dolarización que redujo la inflación. En materia fiscal, se implementaron medidas de prudencia fiscal y de ahorro público, pero no se podría concluir que fue un período de estricta austeridad pues el gasto gubernamental

creció a ritmos importantes y no se introdujeron fuertes cambios impositivos. Por lo tanto, el crecimiento en la actividad económica no se puede atribuir únicamente al manejo de la política fiscal y habría que realizar un análisis cuantitativo más detallado para entender cuáles fueron los factores que más contribuyeron al crecimiento económico.

En el gobierno de Rafael Correa, en 2007, se efectuó un giro importante en el manejo de la política fiscal en el Ecuador. Entre 2007 y 2014, este manejo se caracterizó por la fuerte expansión del gasto público, apoyada en mayores ingresos petroleros y tributarios, y en un creciente endeudamiento externo, particularmente con China. Cueva, Mosquera y Ortiz (2018) muestran que en estos años se eliminaron las reglas fiscales, preasignaciones y fondos petroleros, todo con el objetivo de dar mayor discrecionalidad a la política fiscal. Los cuerpos legales relevantes en este período son la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento (2008), la nueva Constitución de la República (2008) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Este esquema se ha mantenido sin variaciones importantes hasta ahora.

En estos años se adoptó en el país la regla fiscal única, que establece que los egresos permanentes se han de financiar exclusivamente con ingresos permanentes, que también podrán financiar egresos no permanentes. Así se pretendió evitar que recursos provenientes del endeudamiento público o de la explotación de crudo se destinen a gasto corriente. Asimismo, el marco de responsabilidad fiscal adoptado durante la administración de Rafael Correa mantuvo la restricción de que el endeudamiento no supere el 40% del PIB. Sin embargo, en casos excepcionales la ley permitió sobrepasar este límite con aprobación de la Asamblea Nacional, con la mayoría absoluta de sus miembros y con la implementación de un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. Este límite legal de endeudamiento aplica únicamente sobre la deuda consolidada a nivel del sector público, con lo que se excluyen de la misma las obligaciones del gobierno central con otras entidades públicas como el Banco Central o el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

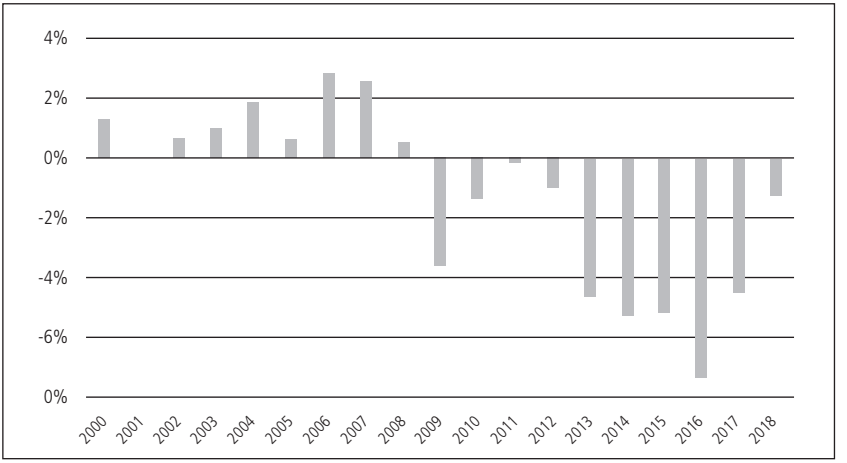
En 2007 se eliminó la mayoría de las preasignaciones presupuestarias que, dificultaban el manejo de la política fiscal, y se prohibió la creación de

nuevas preasignaciones. Se mantuvieron únicamente las preasignaciones a los gobiernos subnacionales, la obligación de incrementar anualmente en un 0,5% del PIB los recursos presupuestados para los sistemas nacionales de salud y educación hasta alcanzar al menos el 4% y 6% del PIB respectivamente, y otras preasignaciones de menor importancia destinadas a investigación, ciencia, tecnología e innovación.

Otro cambio que se implementó con el objetivo de aumentar la discrecionalidad fiscal fue la norma que permitió al Ministerio de Finanzas aumentar o disminuir hasta en 15% los ingresos y gastos presupuestados sin requerir la aprobación de la Asamblea Nacional. Esto permitió que el gobierno lleve a cabo discrecionalmente una expansión (o reducción) del gasto en años en los que percibe ingresos extraordinariamente altos (o bajos), por ejemplo, porque el precio del crudo se ubique por encima (o por debajo) del que se utilizó para elaborar la proforma presupuestaria.

Además, en estos años se realizaron varios cambios en la política tributaria con impacto significativo. Según el gobierno de Correa, los principales objetivos perseguidos por esas reformas fueron aumentar la progresividad del sistema, fortalecer a la administración tributaria e incrementar los recursos públicos que el Estado percibía de la actividad petrolera.

Gráfico 4. Resultado fiscal como porcentaje del PIB



Fuente: BCE.

Analizando las estadísticas fiscales, en 2008 se registró un crecimiento anual de 76,8% en el gasto público, lo que marca el inicio de su aceleración. Entre ese año y 2014, el gasto público creció a un ritmo promedio anual de 22,2%, pasando de 35,2% a 43,6% del PIB. El superávit fiscal cambió de tendencia y en 2009 se registró el primer déficit de la era dolarizada, USD 2232 millones, equivalentes a 3,6% del PIB. En 2010 se volvió a registrar un superávit fiscal, pero a partir de 2011 los déficits reaparecen, amplificándose hasta alcanzar USD 5314 millones, equivalentes a 5,2% del PIB en 2014.

En diciembre de 2008, el gobierno ecuatoriano declaró moratoria sobre obligaciones externas por un monto de USD 3200 millones, que según el gobierno era "ilegítima e ilegal". Al cabo de unos meses, el gobierno recompró esos bonos a un precio muy descontado, reduciendo así el *stock* de deuda pública de USD 10 332 millones (20,3% del PIB) en 2007 a USD 8400 millones (13,7% del PIB) en 2008, el menor nivel de endeudamiento observado desde la adopción de la dolarización. Sin embargo, con esa decisión Ecuador se excluyó de los mercados internacionales hasta la colocación realizada en 2014 (USD 2000 millones en bonos a diez años y a una tasa de 7,95%).

El gobierno de Correa decidió autoexcluirse de los mercados financieros internacionales y reducir sus operaciones con los organismos multilaterales; sin embargo, a partir del año 2009 la deuda pública se incrementó rápidamente gracias al financiamiento bilateral proveniente especialmente de China. De acuerdo al FMI, en 2014 la deuda alcanzaba los USD 22 600 millones, equivalente a 22,1% del PIB, 2,7 veces el valor nominal de 2008.

Entre 2008 y 2013, la economía nacional creció, en términos reales, a un ritmo promedio anual de 4,8%. Se alcanzaron picos de crecimiento de 6,4% en 2008 y de 7,9% en 2011. En estos años, haciendo un análisis muy simplificado, el *boom* de precios de los *commodities* permitió que el gobierno ecuatoriano tuviera mayores recursos líquidos lo que resultó en una expansión del gasto público. Esta expansión contribuyó, a su vez, al crecimiento del PIB; sin embargo, no hay que olvidar que en esos años muchos otros factores internos y externos contribuyeron también a dinamizar la economía. Según De la Torre, entre 2010 y 2014, los altos

precios del petróleo, cobre y otros productos agrícolas permitieron que el gasto público en las economías que exportan esos productos, se disparase. Además, permitieron que los salarios reales de todos los trabajadores se incrementasen, especialmente en los segmentos que requieren mano de obra menos calificada.

El problema de este período es que se manejó la política fiscal como si los recursos fueran inagotables. Como se verá a continuación, cuando la bonanza terminó, la economía ecuatoriana tuvo que enfrentarse a serios problemas de sostenibilidad en sus finanzas y de manejo de deuda pública, entre otras cosas, al no contar con ahorros líquidos que permitan implementar políticas contracíclicas.

En el segundo semestre de 2014 se dio el desplome en la cotización internacional del petróleo crudo, lo que produjo una gran afectación a las finanzas ecuatorianas. Inicialmente, Ecuador respondió a este choque con un gran esfuerzo de ajuste del gasto de inversión, convirtiéndose en el país latinoamericano que más redujo el gasto público primario como respuesta al cambio de ciclo en el precio de las materias primas (BID, 2016). Ello permitió que, a pesar del choque, en 2015 el déficit caiga ligeramente con respecto a su nivel de 2014, de 5,2% a 5,1% del PIB.

Sin embargo, en 2016, se registró una pérdida adicional de ingresos, los cuales cayeron en 9,7%, como resultado de aún menores ingresos petroleros y también de una caída en los ingresos no petroleros como consecuencia del estancamiento económico. Las reducciones del gobierno al gasto público no compensaron esta caída en ingresos. Todo esto resultó en el mayor déficit de la era dolarizada, alcanzando USD 7314 millones, equivalentes a 7,3% del PIB en 2016. Entre 2014 y 2016, el endeudamiento pasó a ser la única opción para evitar un mayor ajuste (y una mayor contracción de la economía). El nivel de endeudamiento continuó incrementándose, con una importante dependencia del endeudamiento con China y en 2016, el *stock* de deuda pública alcanzó 36,2% del PIB, de acuerdo con cifras del FMI.

En estos años, el gobierno cambió su estrategia de financiamiento. Como se mencionó, en 2014 se realizó una emisión de bonos por un monto de USD 2000 millones a diez años y un rendimiento de 7,95%, lo que significó el reingreso del país a los mercados financieros internacionales,

aunque a tasas más altas que la mayoría de los países que emiten deuda. Desde entonces, han tenido lugar muchas emisiones de bonos, llevando a que el sector privado se convierta en el principal financiador del Ecuador.

En 2014 la actividad económica, en términos reales, creció en 3,8%, un ritmo menor al observado en 2013 (4,9%). La desaceleración de la economía continuó en 2015, cuando se registró una tasa de crecimiento de apenas 0,1% y en 2016, el PIB del Ecuador cayó en 1,2%, la primera caída anual en la etapa dolarizada.

Augusto de la Torre y Simón Cueva, en un análisis todavía no publicado, concluyen que el manejo macroeconómico durante la bonanza de los *commodities* tuvo un importante punto positivo: una alta tasa de ahorro público. Sin embargo, este punto positivo fue sobrepasado por el mal manejo en otros aspectos: no se logró aprovechar el período de tipo de cambio real competitivo para promover la expansión y diversificación de las exportaciones; se dio una importante expansión fiscal no vista antes en el país, la que, además, se caracterizó por ser procíclica y no sostenible en el tiempo; se tomó una decisión imprudente de no acumular recursos líquidos durante el *boom* para que sirvan de amortiguadores después, sobre todo dada la alta volatilidad del precio internacional del petróleo (la mayoría de recursos se invirtieron en activos ilíquidos); y se adoptó una decisión insensata de declarar moratoria de deuda basada solamente en el "deseo de no pagar". Todos estos puntos de mal manejo amplificaron en gran medida los efectos del gasto durante el *boom* de precios de *commodities* y se volvieron en contra del Ecuador en 2014, cuando los precios de estos bienes colapsaron, dejando al país con serios desequilibrios fiscales y externos y causando graves costos sociales.

A partir de mayo de 2017, con el gobierno de Lenín Moreno, la situación fiscal se evidencia insostenible. Las autoridades del sector se han visto ante el dilema de realizar un ajuste fiscal drástico con el posible resultado de una mayor recesión, o realizar un ajuste fiscal muy paulatino, tratando de sostener el mismo nivel de gasto y no afectar al desenvolvimiento de la economía y al mantenimiento del aparato estatal.

Hasta mediados de 2019, se ha visto que el gobierno ha optado por implementar medidas de austeridad fiscal de forma gradual. Justamente en

septiembre de 2017, a los pocos meses de asumida la presidencia, se emitió un Decreto Ejecutivo de Austeridad Fiscal. En este decreto se anunció la disminución en 10% en el sueldo de los servidores públicos que más ganaban, la limitación la contratación de consultorías, la eliminación de vacantes en el sector público y otras medidas de racionalización de gastos.

En los siguientes meses, el gobierno continuó introduciendo algunos cambios con impacto fiscal. Por un lado, se incrementaron algunos impuestos. Entre los más importantes vale mencionar el incremento a 25% del Impuesto a la Renta para Sociedades[11] y la decisión de que los ciudadanos que perciben más de USD 3000 mensuales aporten el impuesto a la renta a su décimo tercer sueldo a partir de 2018. Por otro lado, se introdujeron algunos incentivos con el objetivo de impulsar la actividad económica: exoneración del Impuesto a la Renta para personas naturales obligadas a llevar contabilidad y sociedades cuyas ventas o ingresos anuales sean iguales o menores a USD 500 000 (para mayores rangos de ventas, hay diferentes porcentajes de exoneración); exoneración del Impuesto a la Renta durante tres años a las nuevas microempresas; reducción de diez puntos del Impuesto a la Renta por reinversión de utilidades a los sectores productivo, turístico y a los exportadores habituales.

En abril de 2018 se anunció el Programa Económico de Estabilización Fiscal y Reactivación Productiva. En este programa se dio mucha importancia a la estabilidad y equilibrio fiscal, manifestando que era necesaria una reducción del déficit fiscal, con proyecciones de disminuirlo de 5,64% en 2018 a 2,47% en 2021. Los medios para alcanzar esta reducción eran una mayor eficiencia tributaria y una reestructuración y optimización del Estado, a través de la austeridad institucional y de la reducción de su tamaño. Además, se anunció la reducción gradual del Impuesto a la Salida de Divisas a partir de 2019.

En agosto de 2018, con la Ley de Fomento Productivo, se anunció la remisión para deudores de 12 entidades públicas, entre ellas, el Servicio de Rentas Internas y Aduanas, con el objetivo de aumentar la recaudación tributaria. La reforma también estableció beneficios para nuevas inversiones

11 Este incremento no aplica para las micro y pequeñas empresas ni tampoco para quienes desarrollen actividades que garanticen un ingreso permanente de dólares al país.

como la exoneración del pago del Impuesto a la Renta por inversiones en industrias básicas durante 15 años y durante 20 en cantones fronterizos. Otro beneficio es la exoneración del impuesto a la salida de divisas para nuevas inversiones productivas en la importación de insumos y bienes de capital, y un IVA de 0% para los constructores de vivienda social. Sin embargo, el cambio más importante de la ley fue quitar el techo de endeudamiento de 40% con respecto al PIB durante tres años, es decir, hasta 2021.

Paralelamente el gobierno continuó introduciendo medidas de austeridad fiscal, como reducción de ministerios, secretarías, embajadas, fusión de empresas públicas y eliminación de privilegios para altos funcionarios.

Además, anunció el incremento en el precio de la gasolina Súper a USD 2,98, constituyendo el primer incremento de forma generalizada desde 2005. En este sentido el gobierno de Moreno ha seguido eliminando paulatinamente los subsidios a los combustibles, y en diciembre de 2018, anunció también el incremento en el precio del galón de las gasolinas Extra y Ecopaís y el retiro definitivo al subsidio de la gasolina Súper, cuyo precio flota mes a mes.

En estos años, el déficit fiscal efectivamente ha disminuido: en 2017 se redujo a USD 4653 millones, equivalente a 4,5% del PIB y en 2018, cayó aún más, a USD 1300 millones, equivalentes a 1,2% del PIB. Estas reducciones en el déficit fiscal son el resultado de incrementos en los ingresos superiores a los incrementos en los gastos. En 2017, mientras los ingresos fiscales crecieron en 10,3%, los gastos crecieron en apenas 1,2%, y en 2018, los ingresos se incrementaron en 16,3%, mientras que el gasto público creció en 5,5%. En 2018, el gasto público representó 37,1% del PIB, 6,6 puntos porcentuales menos que el gasto de 2013 y 2014, cuando se alcanzaron máximos históricos.

En estos últimos dos años, a pesar de que el déficit fiscal se ha reducido, la economía se ha recuperado solo parcialmente. Como se mencionó, en 2016 se registró la primera caída anual de la actividad económica en la era dolarizada y en 2017 y 2018 se han vuelto a observar tasas positivas de crecimiento: en 2017 el PIB real creció en 2,4% y en 2018 en 1,4%. Sin embargo, es importante mencionar que para 2019, las proyecciones de crecimiento, tanto de organismos multilaterales como de analistas privados, son pesimistas pues se encuentran en un rango de -0,5% a +0,5%.

En este contexto, se conocieron las negociaciones del gobierno ecuatoriano con el FMI. Y en marzo de 2019, el directorio ejecutivo del FMI aprobó un acuerdo con Ecuador para un financiamiento de USD 4200 millones en tres años. En ese documento hay seis ejes de acción: restaurar la prudencia en la política fiscal, fortalecer el marco institucional del Banco Central del Ecuador, reforzar el sistema financiero, apoyar la creación de empleo y competitividad, proteger a los segmentos pobres y vulnerables, y promover la transparencia y el buen gobierno.

En lo referente a prudencia en la política fiscal, el Gobierno se compromete a revertir la tendencia que la relación deuda/PIB venía registrando y, en un plazo corto, a reducir la deuda por debajo del techo del 40% del PIB que actualmente está fijado por Ley. En un estudio técnico el FMI recomendó que el techo permitido para endeudamiento sea del 30% del PIB.[12]

Según la carta de intención con el FMI, una de las metas es reducir el déficit primario no petrolero del sector público no financiero en un 5% del PIB hasta el 2021, mediante varias medidas como reducción en el gasto público, reajuste de la masa salarial del sector público, una optimización en los subsidios, monetización de los activos del Estado a través de concesiones de empresas públicas a sectores privados. Asimismo, el Código de Planificación y Finanzas Públicas será reformado como parte de los compromisos. Uno de los cambios será restringir la discrecionalidad que tiene el Ejecutivo para modificar los presupuestos aprobados por la Asamblea, pues como se mencionó, el margen permitido es del 15%. El gobierno se comprometió también a realizar una reforma tributaria, con la cual se prevé conseguir varios objetivos: eliminar exenciones tributarias y regímenes especiales; rebalancear el sistema impositivo para que exista mayor tributación indirecta; eliminar gradualmente el ISD, y ampliar la base impositiva para incrementar el número de contribuyentes.

A este crédito del FMI se sumarán otros préstamos de la CAF, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y la Agencia Francesa de Desarrollo.

12 https://www.elcomercio.com/actualidad/carta-intencion-fmi-credito-ecuador.html

Según autoridades del gobierno ecuatoriano, el plan fiscal está diseñado cuidadosamente para minimizar el impacto en la economía real y en las condiciones de vida de la población del Ecuador de esta transición, con el propósito de que se generen nuevas oportunidades en un futuro cercano.

Conclusiones

Como se vio, existe evidencia que muestra que la austeridad fiscal puede contraer la actividad económica en el corto plazo, pero también existe evidencia de lo contrario, que las medidas de austeridad fiscal pueden dinamizar la economía. En lo que parecería que existe un acuerdo es que la reducción del gasto público tiene menores efectos recesivos que un incremento en impuestos.

Los que promueven la austeridad fiscal consideran que una reestructura profunda en las finanzas públicas permitirán un crecimiento económico en el futuro porque devuelven la confianza a los mercados. Creen que la credibilidad fiscal está directamente relacionada con el crecimiento. En cambio, en el polo opuesto se piensa que aplicar ajustes fiscales para reducir déficits fiscales tendrá efectos sobre la demanda y ocasionarán una recesión.

También se vio que cuando se implementan medidas de austeridad fiscal, los efectos en la economía se pueden suavizar aplicando medidas de política monetaria y cambiaria. Sin embargo, la ausencia de estas políticas en el Ecuador, producto de la dolarización en el año 2000, convierte a la política fiscal en prácticamente el único instrumento de estabilización macroeconómica disponible.

En materia de finanzas públicas, los primeros años después de adoptada la dolarización en el Ecuador se caracterizaron por ser de relativa prudencia fiscal. Además, el país realizó esfuerzos por mejorar la transparencia fiscal del SPNF, por diseñar e implementar reglas de prudencia fiscal y mecanismos de ahorro, fondos petroleros y esquemas parciales de estabilización fiscal. Estos años la economía mostró tasas positivas de crecimiento.

En 2007, tras la posesión de Rafael Correa, se dio un giro al manejo de la política fiscal y el período hasta 2014 se caracterizó por la fuerte

expansión del gasto público, sustentada en mayores ingresos petroleros y tributarios, y en un creciente endeudamiento externo. Esta política de "retorno del Estado" se dio en una coyuntura externa muy favorable (no solo para Ecuador, sino para toda la región), con la recuperación de precios de los *commodities* en el mercado internacional, que, para el caso de Ecuador, significó ingresos adicionales provenientes de las exportaciones de petróleo. A ello se sumó un esfuerzo fiscal importante por elevar los niveles de recaudación fiscal por el lado de los impuestos y las regalías petroleras. Todos estos factores hicieron posible dinamizar la economía, alimentándola con el gasto público que arrojó tasas de crecimiento sostenidas.

Para medidos del 2014, la tendencia de alza de los precios de los *commodities* se revirtió, la cotización internacional del crudo se desplomó y con ello se redujeron los ingresos del Estado. En mayo de 2017, con un nuevo gobierno, se evidenció que el nivel de gasto de la administración pública era insostenible y desde esa fecha se han implementado varias medidas de austeridad fiscal de forma gradual.

El debate sobre austeridad fiscal y crecimiento económico es muy relevante, sobre todo para la coyuntura actual del Ecuador. Sin embargo, coincido con la postura de algunos analistas económicos que consideran que no se trata de elegir entre austeridad y crecimiento, sino de conseguir una mezcla óptima entre el tamaño, composición y velocidad de la contracción fiscal y de implantación de las reformas estructurales.

En el caso del Ecuador, lo fundamental sería que las medidas de ajuste fiscal vayan acompañadas de otros factores como una reforma estructural que aliente una distribución menos concentrada de la riqueza a la vez que dé estabilidad macroeconómica. Esta reforma estructural debería incluir una reforma laboral, que privilegie crear nuevos puestos de trabajo, evite la precarización del empleo y proteja al trabajador, permitiendo su movilidad con condiciones de trabajo dignas y acceso a beneficios pensionales y de salud mínimos. Además, se debe impulsar un sistema financiero sólido, mejor infraestructura e instituciones firmes que permitan recuperar la competitividad del sector productivo y que aumenten el crecimiento potencial a mediano plazo.

Bibliografía

Alesina, Alberto, Carlos Favero y Francesco Giavazzi (2018). "Saliendo del abismo de la deuda". *Finanzas & Desarrollo*, marzo: 7-11.

Alesina, Alberto y Silvia Ardagna (2009). *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.

Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996). *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.

Baldacci, Emanuele, Benedict Clements y Sanjeev Gupta (2003). "Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento: cuándo se justifica reducir el déficit fiscal en los países de bajo ingreso". *Finanzas & Desarrollo*, diciembre: 28-31.

Baldacci, Emanuele; Benedict Clements y Sanjeev Gupta y Carlos Mulas-Granados (2002). *Expenditure composition, fiscal adjustment, and growth in low-income countries*. Fondo Monetario Internacional.

Barro, Robert y Charles Redlick (2009). *Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.

Blanchard, Olivier, Jean-Claude Chouraqui, Robert Hagemann y Nicola Sartor (1990). "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an old Question". *OECD Economic Studies* N° 15: 7-36.

Braun, Miguel (2007). *Fiscal policy reform in Latin America*. Copenhague: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cueva, Simón, Roberto Mosquera y María Caridad Ortiz (2018). "Ciclicalidad de la política fiscal ecuatoriana desde la dolarización". En *Reformas y Desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, Javier Díaz-Cassou y Marta Ruiz Arranz (Ed.): 63-93. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cueva, Simón y María Caridad Ortiz (2013). *Ingresos Fiscales por Explotación de Hidrocarburos en Ecuador*. Banco Interamenricano de Desarrollo.

Dabán, Teresa (2011). *Strengthening Chile´s Rule-Based Fiscal Framework*. Fondo Monetario Internacional.

De Gregorio, José (2005). *Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas*". Santiago de Chile: Banco Central de Chile.

De la Torre, Augusto y Simón Cueva (2018). "The Macroeconomics of the Commodities Boom in Ecuador: A Comparative Perspective". De próxima aparición.

Frankel, Jeffrey (2011). *A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.

Gallego, Francisco y Norman Loayza (2002). "The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts". *Journal Economía Chilena* N° 1, Vol. 5: 37-67.

Gechert, Sebastian, Gustav Horn y Christoph Paetz (2016). *Long-term Effects of Stimulus Packages and Austerity Measures in Europe*. Zürich: Macroeconomic Policy Institute.

Giavazzi, Francesco y Marco Pagano (1990). *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.

Guajardo, Jaime, Daniel Leigh y Andrea Pescatori (2011). *Expansionary Austerity: New International Evidence*. Fondo Monetario Internacional.

Hernández, Leonardo y Fernando Parro (2008). "Economic Reforms, Financial Development and Growth: Lessons from the Chilean Experience". *Cuadernos de Economía* N° 131, Vol. 45: 59-103.

Krueger, Anne (2004). "Meant well, tried little, failed much: Policy Reforms in emerging market economies". Conferencia presentada en la Mesa Redonda del Fondo Monetario Internacional Economic Honors Society, Universidad de Nueva York, Estados Unidos.

Krugman, Paul (2015). "The Case for Cuts was a Lie. Why does Britain still believe it? The Austerity Delusion". The Guardian abril 29, negocios.

Larraín, Felipe, Rosanna Costa, Rodrigo Cerda, Mauricio Villena y Andrés Tomaselli (2011). *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile.

Lefort, Fernando (1997). *Crecimiento económico en Chile: evidencia de panel*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.

Leigh, Daniel, Pete Devries, Charles Freedman, Jaime Guajardo, Douglas Laxton y Andrea Pescatori (2010). "Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation". En *World Economic Outlook*: 93-124. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Ministerio de Finanzas del Ecuador (2019). "Carta de intención de acuerdo con FMI". Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/carta-de-intencion/ [visitado 30 mayo 2019].

Parrado, Eric, Jorge Rodríguez y Andrés Velasco (2012). "Responsabilidad fiscal en Chile: propuestas para seguir avanzando". *Estudios Públicos* N° 127: 89-122.

Rodríguez, Jorge, Carla Tokman y Alejandra Vega (2007). "Structural Balance Policy in Chile". *OECD Journal on Budgeting* N° 2, Vol. 7: 59-92.

Stiglitz, Joseph (2013). *Why austerity does not work: policies for equitable and sustainable growth in Spain and Europe*. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

Weisbrot, Mark y Luis Sandoval (2007). *Argentina's Economic Recovery Policy Choices and Implications*. Washington: Center for Economic and Policy Research.

A qué responde la austeridad fiscal en México y sus consecuencias

Arturo Huerta González*

Resumen

El presente artículo estudia las razones que han llevado a que la política fiscal en México deje de ser funcional al crecimiento económico y pase a priorizar la austeridad fiscal, la baja inflación y la reducción de la deuda. Analiza las causas del predominio de la política de austeridad fiscal y los reales objetivos que persigue; el por qué del rechazo al déficit fiscal y a la deuda pública y las causas de los factores que los han configurado.

Se analizan las causas del fracaso de la política fiscal en alcanzar los objetivos que persigue, y por qué prosiguen las presiones sobre el déficit fiscal y sobre el monto de la deuda.

Se estudia cómo la austeridad fiscal afecta las finanzas del sector privado y lo sobre endeuda. Se explica cómo el sector privado es incapaz de ser el motor del crecimiento, tal como lo pretenden los defensores de dicha política. Se argumenta que la austeridad fiscal, al deteriorar la esfera productiva, aumenta las presiones sobre el sector externo, y lleva a la economía a depender de la entrada de capitales y a volverse vulnerable frente a los *shocks* externos. Se exponen las razones que llevan a la austeridad fiscal a aumentar las presiones sobre la tasa de interés y el tipo de cambio, así como sobre las finanzas públicas, y a conducir a la economía a la recesión.

Se sostiene que la política de austeridad fiscal es inconsistente, pues no logra sus objetivos de equilibrio fiscal, ni de disminución del monto de la deuda, ni de estabilidad económica. Termina actuando en forma procíclica cuando la economía se desacelera.

Por último, el artículo se pronuncia por una política fiscal responsable para el crecimiento y el empleo. Un gobierno soberano no tiene problemas financieros para aumentar la producción nacional y reducir el déficit de comercio exterior. Bajo tales características de crecimiento, se puede reducir la deuda pública y alcanzar la estabilidad económica.

Palabras claves: austeridad fiscal, déficit fiscal, inflación, gasto público, inversión pública, inversión privada

* Doctor en Economía, profesor de posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, México. ahuerta@unam.mx

¿Por qué la ortodoxia está contra el déficit fiscal?

Los economistas neoclásicos (Robert Barro, entre otros) se oponen al déficit fiscal porque, supuestamente, genera presiones inflacionarias sobre el sector externo, el tipo de cambio y la tasa de interés. Además incrementa el monto de la deuda, lo que aumenta la carga tributaria a las próximas generaciones, disminuye su capacidad de gasto e inversión y termina frenando el crecimiento económico. El planteamiento de Barro señala que las familias y empresas preferirán conservar el mayor dinero que gaste el gobierno para pagar esos impuestos, por lo que ese mayor gasto público no reactivaría la economía (Barro, 1997: capítulo 14).

Los economistas convencionales enfatizan el hecho de que el déficit fiscal, al demandar más deuda pública e incrementar la tasa de interés, restringe la disponibilidad crediticia para el sector privado, lo excluye de la economía y restringe la inversión. Ello se acentúa porque el déficit fiscal y la mayor deuda pública se traducen en alza de impuestos y de la tasa de interés. De ahí que se pronuncian por la austeridad fiscal, para reducir la inflación, la deuda pública y la tasa de interés, para que haya disponibilidad crediticia a favor del sector privado para que éste reactive la economía.

Colocan la disciplina fiscal y la baja inflación como condiciones de crecimiento. Para el enfoque predominante, nos dice Jeronim Capaldo (2013), la austeridad fiscal es condición para el crecimiento pues, al reducir la inflación y el monto de la deuda, baja la tasa de interés, lo que impulsa el crecimiento económico y el empleo.

El problema es que por más baja de la inflación que logre la reducción del déficit fiscal, la tasa de interés no baja y no se ha logrado el crecimiento. Esto ocurre debido a que, al sustentar la baja inflación con políticas monetarias y fiscales restrictivas, y con apreciación del tipo de cambio, se atenta sobre la esfera productiva y la competitividad, se sacrifica el crecimiento económico y prosiguen las presiones sobre el sector externo y el tipo de cambio. Se mantiene alta la tasa de interés para atraer capitales para financiar el déficit y mantener estable el tipo de cambio.

Sería diferente reducir la inflación a través del incremento de la productividad, de la capacidad productiva y la reducción del déficit de comercio

exterior, lo que permitiría compatibilizar baja inflación, estabilidad cambiaria, baja tasa de interés y crecimiento económico.

El que excluye al sector privado de la economía no es el déficit fiscal, sino la austeridad fiscal. Esta contrae demanda e ingresos del sector privado, el cual deja de ser sujeto de crédito por parte del sector bancario, debido a que no tiene asegurados ingresos que le permitan reembolsar el crédito, por lo que es excluido de la actividad económica.

¿Por qué la cúpula empresarial mexicana está por la austeridad fiscal?

Los líderes del sector empresarial se manifiestan a favor de la austeridad fiscal para reducir las presiones inflacionarias y el monto de la deuda pública, debido a que sostienen que ello termina frenando la actividad económica. Tal posición, coincidente con la escuela convencional, es más una posición ideológica que una justificación económica. Están contra el déficit público, no porque este sea inflacionario e incremente el monto de la deuda, sino porque ello aumenta la participación del gobierno en la economía. Dado que su postura es reducir el tamaño del gobierno, se pronuncian por la disciplina fiscal para que el gobierno disminuya su gasto e inversión y transfiera empresas y funciones al sector privado. En el caso de México, desde la crisis de deuda de 1982, los gobiernos procedieron a vender empresas públicas para contar con recursos para el pago de la deuda y disminuir las presiones sobre las finanzas públicas.

Cuando el gobierno incrementaba el gasto público y su participación en la actividad económica, lo que aconteció desde fines de los años treinta hasta 1981, esta crecía a un ritmo anual promedio de 6,4%. Esta dinámica se desaceleró cuando empezaron las políticas de austeridad fiscal, así como la liberalización y desregulación de la actividad económica, lo que resultó en una reducción del tamaño de la participación de dicha actividad. De 1982 al 2018 la economía mexicana ha crecido al 2,4% promedio anual y en los últimos diez años, al 2,1% promedio anual.

La austeridad fiscal le permite a la cúpula empresarial invertir donde el gobierno deja de hacerlo. Ello le amplía fronteras de inversión altamente rentables en los sectores estratégicos que tradicionalmente estaban en poder del Estado. Se realiza un cambio patrimonial: lo que era del Estado, ahora se ha privatizado. No implica aumento de la capacidad productiva, por lo que la mayor participación del sector privado no se traduce en mayor crecimiento económico. Nos dice Alain Parguez (2012) que la austeridad fiscal deshace el papel líder del Estado, incrementa las tasas de explotación, al aumentar el desempleo, y restaura las ganancias al capital por la privatización de las actividades del Estado.

Otro de los argumentos en el enfoque convencional contra el déficit público es que el gobierno es ineficiente, hace mal uso de dicho gasto, no configura condiciones de pago y cae en deuda creciente. Cabe aclarar que ello acontece si el gobierno hace mal uso del gasto público y si lo canaliza hacia importaciones, caso en el que incrementará el déficit de comercio exterior, no impactará positivamente sobre la actividad económica y el empleo, y caerá en deuda externa. Si canaliza el gasto deficitario al pago de la deuda, tampoco tendrá impacto positivo sobre la actividad productiva, el empleo y la recaudación tributaria. En este caso, los favorecidos son los acreedores y no el mercado interno, por lo que seguirá la baja recaudación tributaria y las presiones sobre las finanzas públicas, y existe la posibilidad de caer en sobreendeudamiento. Si lo canaliza a campañas políticas, tampoco tendrá impacto sobre la actividad económica, salvo el incremento de demanda que genera, la cual gran parte puede irse hacia importaciones, dado el contexto de apertura comercial.

En el enfoque convencional, el gobierno tiene que recurrir al superávit primario (el que excluye el pago del servicio de la deuda) para pagar la deuda y no debe recurrir al déficit fiscal para su pago. Nos dice Hassan Bougrine (2012) que para el modelo neoliberal no hay alternativa a la austeridad, debido a que el dinero es escaso, la restricción presupuestal gubernamental está vinculada a ello y el gasto de gobierno debe solo ser financiado a través de impuestos. En la posición ortodoxa, el gobierno no tiene el control del dinero. Su gasto depende de sus ingresos, por lo que enfrenta restricción financiera y de ahí la austeridad fiscal. Sin embargo, esto no acontece para un gobierno soberano que tiene el monopolio del dinero. No tiene por qué trabajar con austeridad

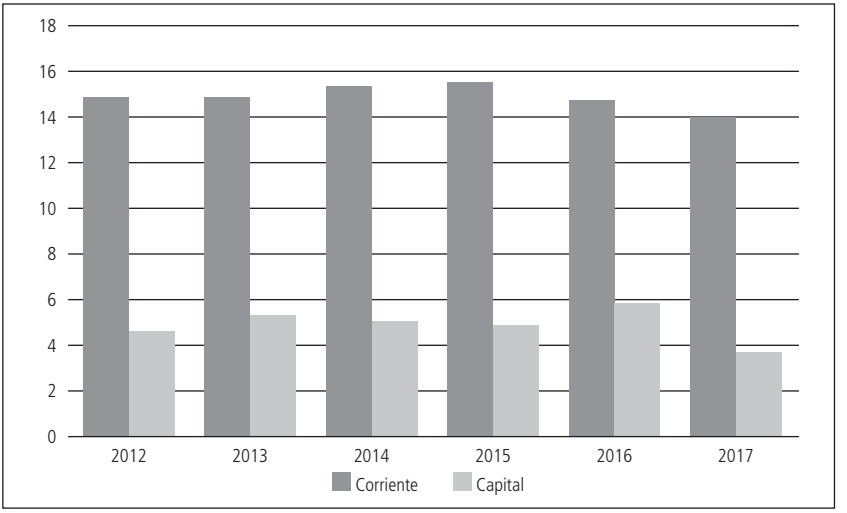
fiscal. No tiene problema para pagar la deuda, si esta está en su moneda. Su capacidad de gasto depende de la capacidad productiva que dé respuesta a dicho gasto, para evitar presiones inflacionarias y sobre el sector externo.

Los objetivos de la austeridad fiscal se subordinan a los trazados por el sector financiero y las calificadoras internacionales

El enfoque convencional que permea a los organismos financieros y a las calificadoras internacionales, así como a la mayoría de los tomadores de decisiones en los gobiernos, coloca al equilibrio fiscal como política responsable orientada a reducir el monto de la deuda.

Muchos gobiernos, en la perspectiva de mandar señales a los mercados financieros y a las calificadoras internacionales y obtener buenas evaluaciones, instrumentan recortes presupuestales para alcanzar el superávit fiscal y asegurar así capacidad de pago de la deuda y un acceso preferencial a los mercados financieros internacionales.

Gráfico 1. Gasto corriente y gasto de capital como porcentaje del PIB, 2012-2017



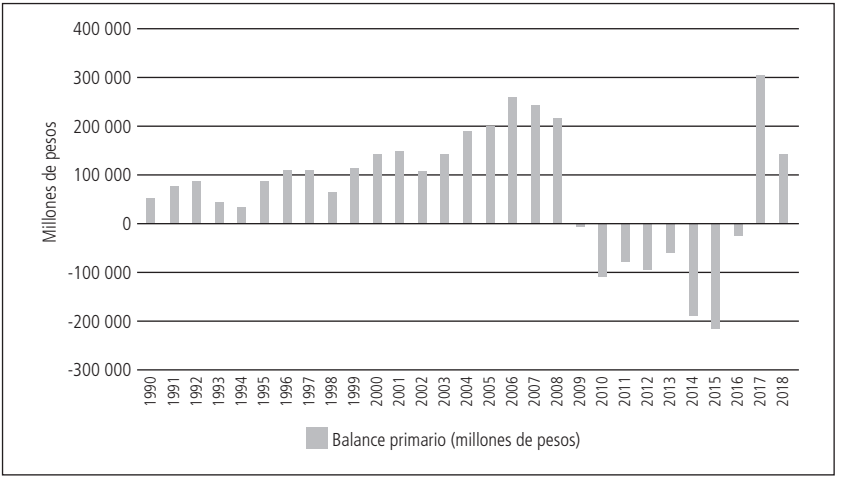
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Finanzas Oportunas.

En el gráfico 1 se observa el bajo gasto corriente y de capital en proporción al PIB que realiza el gobierno mexicano, con el propósito de mantener la disciplina fiscal, mientras que en Brasil, por ejemplo, el gasto público en 2018 fue 38,15% respecto al PIB.

La austeridad fiscal favorece al sector financiero, debido a que se encamina a disminuir las presiones de demanda sobre los precios y el tipo de cambio, que es lo que quiere el sector financiero para valorizar su capital. Asimismo, dicha política es funcional a los acreedores para que se les garantice el reembolso de los créditos. Con tal política gana también el gran capital, pues ve ampliada su influencia en la economía.

Al mantener el gobierno un superávit primario (gráfico 2), se evidencia el poder del gran capital financiero y de las calificadoras internacionales, que se imponen sobre el Estado. Al acatar las disposiciones del sector financiero de mantener la austeridad fiscal, el gobierno deja de cumplir los objetivos de crecimiento, de empleo y mejor distribución del ingreso. En tal caso, señala Wray (2012), "hay mucho neoliberalismo y poca democracia, transparencia y responsabilidad del gobierno".

Gráfico 2. Balance primario



Fuente: SHCP.

Mientras el sector privado y las familias esperan que se impulse el crecimiento económico y el empleo, el gobierno instrumenta una política de austeridad fiscal, para asegurar el reembolso del crédito que reclaman las calificadoras y los organismos financieros internacionales, por lo que no se concretan los deseos de crecimiento y empleo que reclama el sector no gubernamental.

Las calificadoras no se dan cuenta de que el menor crecimiento económico se deriva de las políticas de austeridad fiscal, a cuya instrumentación se ven obligados los países para recibir buenas evaluaciones, y con ello jamás configurarán condiciones de pago. Las calificadoras deben tomar en cuenta lo que Krugman (2011) señala: "al mercado no le preocupa el gasto deficitario, sino la debilidad de la economía". A los mercados les interesa que la economía crezca y genere condiciones de rentabilidad y de pago, y el problema es que la austeridad fiscal atenta contra ello, no genera crecimiento ni oportunidades de rentabilidad, ni capacidad de pago de la deuda.

Con la austeridad fiscal se prioriza la reducción de la inflación y no el crecimiento económico y el empleo

Como se mencionó, la política monetaria y la política fiscal se subordinan a los objetivos de baja inflación y austeridad fiscal para evitar bajas evaluaciones de las calificadoras internacionales, por lo que deja de haber política económica a favor del crecimiento.

Los gobiernos se preocupan por reducir la inflación, por estabilizar el tipo de cambio y alcanzar el equilibrio fiscal, como si ello fuera condición para el crecimiento. Sus políticas macroeconómicas de 'estabilidad' han sacrificado el crecimiento económico, la generación de riqueza y de empleo en las economías. Nos dice Andrea Terzi (2010) que "la riqueza de una nación es medida no por el valor del dinero... sino por su capacidad de producir bienes y servicios".

En México, las políticas no actúan para evitar la desaceleración económica, sino operan en forma procíclica debido a que incrementan la tasa de interés y restringen el gasto público. Con los recortes presupuestales, el

gobierno está relegando los objetivos de crecimiento económico y de generación de empleo. Se acentúa el bajo crecimiento de la productividad, así como los rezagos productivos y merma, a su vez, la posibilidad de crecer a través de exportaciones, por lo que estas no pueden contrarrestar la caída del mercado interno generada por la austeridad fiscal. Se incrementan las presiones sobre el sector externo, sobre los precios y el tipo de cambio, el desempleo y subempleo, como los bajos salarios y la fragilidad y vulnerabilidad en que se encuentra la economía mexicana.

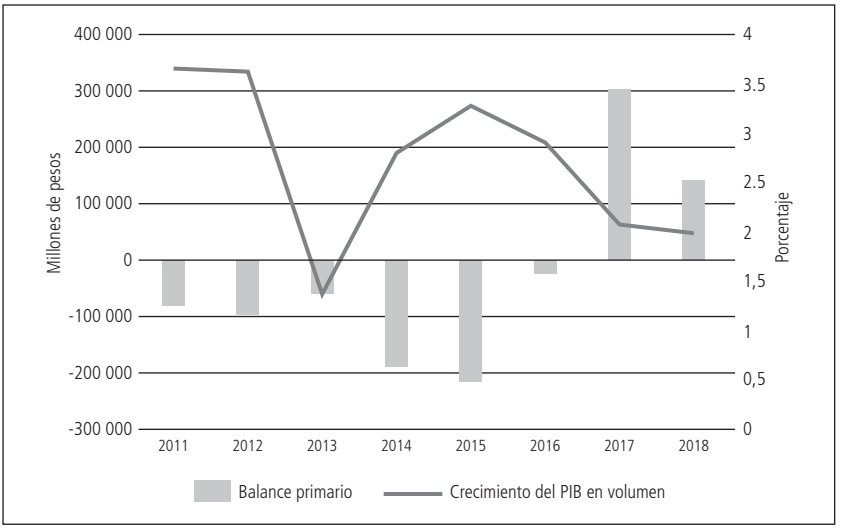
Al instrumentarse la austeridad fiscal en la mayoría de los países, se frena el crecimiento de su mercado interno y se trata de crecer en torno a exportaciones, pero al disminuir la actividad económica de la mayoría de los países, se reduce a su vez el crecimiento del mercado internacional y de las exportaciones. De tal forma, la política de austeridad fiscal atenta sobre el crecimiento interno y, al generalizarse dicha política, también reduce el crecimiento hacia fuera.

Causas del déficit fiscal

Al priorizar el gobierno la austeridad fiscal, adjudica las dificultades del país al excesivo gasto público, cuando el problema es que la economía mexicana no ha trabajado con gasto deficitario derivado de la expansión del gasto corriente e inversión desde hace años, sino que ha tenido un déficit financiero. A raíz de la crisis de deuda de 1982, el superávit primario ha predominado desde 1983 para encarar el pago de la deuda y de ahí la caída de la inversión pública en la cual ha descansado el ajuste fiscal. La inversión pública pasó de 13,1% del PIB en 1981 a 2,5% en 2018. Ello repercute en bajo crecimiento económico y baja recaudación tributaria (pues esta depende del ingreso nacional), lo que mantiene las presiones sobre las finanzas públicas, sobre la deuda pública y el servicio de la misma.

Las presiones sobre las finanzas públicas reflejan problemas estructurales que terminan siendo reforzados y no resueltos con la política de superávit primario. La política de austeridad fiscal ha acentuado los rezagos productivos y la baja productividad y ha desacelerado el crecimiento económico (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Superávit primario vs. crecimiento del PIB real



Fuente: SHCP e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Esto, junto a la apertura comercial, ha aumentado el coeficiente importado de la demanda, por lo que todo gasto público, y privado se filtra hacia importaciones, aumenta el déficit de comercio exterior, reduce el efecto multiplicador interno del gasto sobre el ingreso nacional y los ingresos tributarios.

En el cuadro 1 se observa que conforme aumenta la apertura comercial (X+M)/PIB, el crecimiento económico promedio anual disminuye.

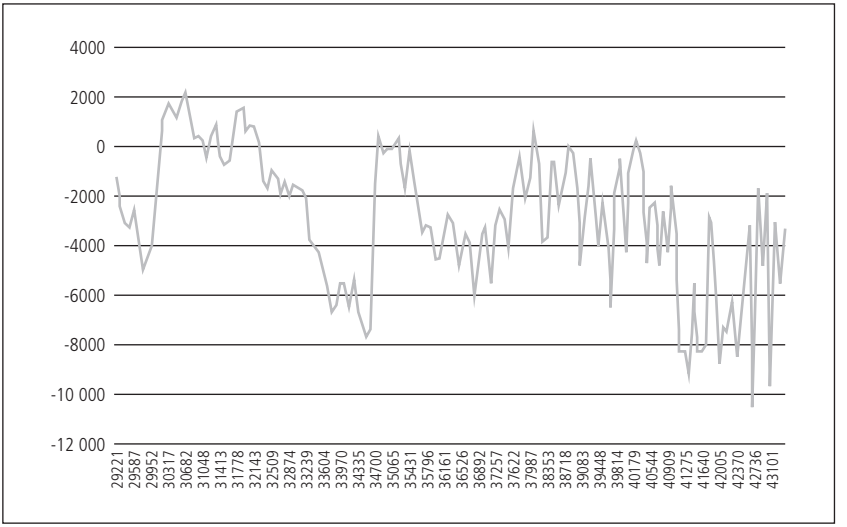
Cuadro 1. Apertura comercial de México

Año	(X+M)/PIB	Período	TCMA
1970	17.41%	1960-1970	6,15%
1980	23,68%	1970-1980	6,06%
1990	38,31%	1980-1990	1,64%
2000	52,43%	1990-2000	3,30%
2010	60,76%	2000-2010	1,32%
2017	77,57%	2010-2018	2,10%

Fuente: INEGI.

El déficit de comercio exterior (véase gráfico 4) obliga a aumentar la tasa de interés para atraer capitales para financiarlo, lo cual presiona sobre la carga del servicio de las obligaciones financieras, sobre las finanzas públicas y sobre el monto de la deuda, y frena la inversión.

Gráfico 4. Déficit de cuenta corriente



Fuente: Banxico.

Los problemas financieros y de endeudamiento del sector privado se ven acentuados por la apertura comercial y la falta de competitividad de la producción nacional frente a importaciones, como por las mayores tasas de interés.

Los problemas financieros, y los mayores niveles de endeudamiento que ello conlleva, terminan limitando la capacidad de inversión y de crecimiento de los sectores endeudados y de la economía, lo que impide que crezca la recaudación tributaria y afecta a las finanzas públicas. Estas se debilitan también por la evasión y elusión tributaria que realizan las empresas mexicanas, y que los gobiernos no han combatido, tanto por problemas de corrupción como por creer que ello contribuiría a mayor inversión por parte de las empresas para así impulsar el crecimiento económico.

Al privilegiarse la austeridad fiscal, seguirán los recortes al gasto público, lo que contrae demanda y la actividad económica y la generación de empleo, así como las presiones sobre el sector externo y las finanzas públicas.

A ello se suman los problemas de insolvencia que se generan en el sistema bancario al no recuperar los créditos otorgados, debido a que la tasa de interés crece más que el ingreso de empresas e individuos. A raíz de la crisis de 1995, el gobierno mexicano transfirió recursos para el rescate bancario por 100 000 millones de dólares, lo que aumentó el déficit fiscal y el sobreendeudamiento (Huerta, 1998). La mayor deuda es una resultante de la crisis económica y no causa de la misma. El déficit fiscal y la alta relación de endeudamiento no originan la crisis, sino que el bajo crecimiento económico y la crisis son los que aumentan el déficit fiscal y el monto de la deuda.

Los ingresos públicos en México han estado sujetos a su tributación, la cual ha sido baja por las razones antes señaladas, así como por el comportamiento de los precios internacionales del petróleo. Tales precios han sido volátiles y en los últimos años han estado bajos. Ello evidencia la fragilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas, al no tener el gobierno el control de la moneda y depender de sus ingresos y no tener condiciones endógenas de acumulación y crecimiento.

Detrás del déficit fiscal y la alta deuda pública están las políticas monetarias y fiscales restrictivas

El déficit fiscal y el aumento de la deuda y de la relación de endeudamiento, no se debe a que el gobierno haya gastado mucho, sino a las altas tasas de interés y al bajo crecimiento económico que se derivan de la austeridad fiscal y la apertura comercial. Esto lleva a que las importaciones desplacen a la producción nacional, reduzcan el ingreso nacional y la recaudación tributaria.

La tasa de interés es determinada por el banco central en función de sus objetivos. Al buscar reducir la inflación, eleva la tasa de interés (independientemente del comportamiento de las finanzas públicas) cuando ve presiones inflacionarias y estas pueden presentarse por problemas de demanda, como por escasez de oferta.

Las altas tasas de interés incrementan el costo de la inversión y de la deuda y disminuyen el valor presente de los ingresos futuros, lo que reduce las decisiones de inversión y frena el crecimiento económico.

La mayor tasa de interés atrae capitales, los cuales aprecian la moneda nacional y abaratan importaciones. Esto contribuye a reducir la inflación, a costa de frenar el crecimiento económico y de aumentar la carga de la deuda pública y las presiones sobre las finanzas públicas. Las altas tasas de interés crecen en mayor proporción que la recaudación tributaria y la capacidad de pago, por lo que se incrementa el déficit fiscal, se reduce la capacidad de gasto e inversión y se tiene que recurrir a deuda para pagar deuda. Lo que aumenta más la deuda es su costo, más que el incremento del gasto e inversión pública.

La autonomía del banco central, la austeridad fiscal y el crecimiento de la deuda pública

Con la autonomía del banco central, el gobierno no puede financiarse con su moneda para expandir el gasto a favor de los sectores productivos, por lo que pasa a privilegiar la austeridad fiscal y si cae en déficit, tiene que recurrir a deuda.

El contexto de libre movilidad de capitales exige trabajar con estabilidad del tipo de cambio, para evitar prácticas especulativas contra la moneda nacional. El gobierno tiene que cumplir con el objetivo de reducción de la inflación y estabilidad de la moneda. El problema es que la economía nacional no asegura condiciones de baja inflación y estabilidad del tipo de cambio en condiciones de crecimiento, debido a que la baja productividad y los rezagos productivos repercuten en presiones sobre el déficit de comercio exterior, como sobre precios y el tipo de cambio. De tal forma, la política fiscal deja de ser funcional al crecimiento económico y a la generación de empleo y distribución del ingreso, para privilegiar, junto con el banco central, la baja inflación y la estabilidad del tipo de cambio a través de altas tasas de interés y la austeridad fiscal.

Tales políticas disminuyen el ingreso de empresas e individuos, como la recaudación tributaria. No se generan ingresos tributarios para encarar el pago de la deuda y para reducir su monto, por lo que se mantienen latentes las presiones sobre las finanzas públicas y lleva al mayor crecimiento de la deuda pública.

¿La austeridad fiscal logra el objetivo de reducción de la deuda?

La opción de reducir el déficit fiscal a través de la disminución del gasto y no a través del aumento de impuestos (decisión del gobierno mexicano que asumió el 1 de diciembre de 2018), contraerá la actividad económica y no logrará alcanzar el superávit fiscal, ni reducir el monto de la deuda. Al disminuir el ingreso nacional, el gobierno termina viendo reducida la recaudación tributaria, por lo que prosiguen las presiones sobre las finanzas públicas, como sobre la deuda del sector público y privado.

El gobierno no va a incrementar su ahorro gastando menos, debido a que ello restringirá la actividad económica y el ahorro nacional (público y privado). Podrá, en un breve plazo, cubrir el pago de la deuda, pero no por mucho tiempo, dados los efectos recesivos que origina sobre la actividad económica. Ello aumenta las presiones de oferta sobre el sector externo y reduce el ingreso nacional y el ingreso del sector público, por lo que se mantienen las presiones sobre las finanzas públicas, sobre el sector externo y la deuda.

Por más que dicha política se encamina a crear condiciones de pago para que el capital fluya a la economía, el problema es que, al contraerse la actividad económica y al mantenerse las presiones sobre el sector externo y las finanzas públicas, dicho capital deja de fluir, pues desaparecen las condiciones de rentabilidad y de pago para dicho capital.

La política de austeridad no configura condiciones de pago, por lo que la economía está condenada a obtener bajas calificaciones crediticias que terminan restringiendo el crédito y aumentando la tasa de interés, lo que ahonda los problemas económicos.

¿La deuda pública frena el crecimiento? o ¿el lento crecimiento aumenta la deuda?

Los defensores de la austeridad han argumentado que la deuda pública es un lastre para el crecimiento económico (Ash et al., 2017). Ello lo derivan de que la alta carga de la deuda limita la capacidad de gasto e inversión del gobierno, por lo que se contrae la demanda y la actividad económica. El planteamiento convencional parte de la posición de que el gasto público depende de los ingresos tributarios. Tal posición no es válida para un gobierno que controla la moneda. Éste no enfrenta restricción financiera y si la deuda está en su moneda, tampoco representa problema alguno, la puede refinanciar permanentemente.

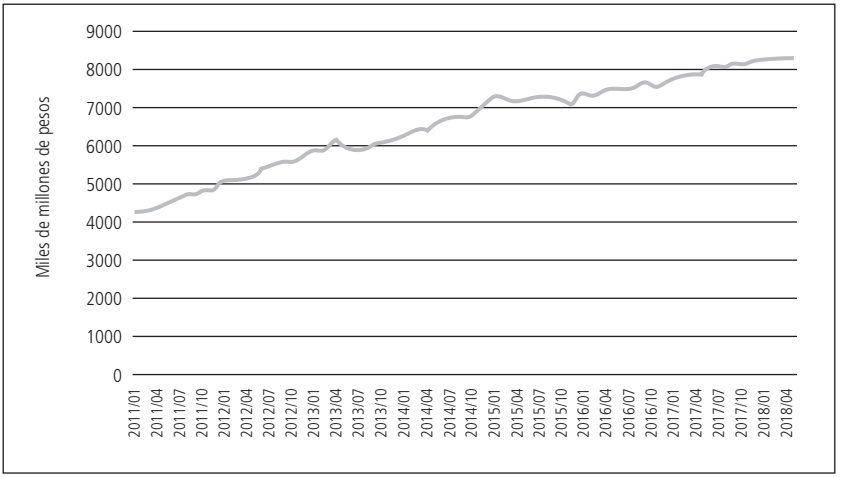
Lo que reduce la captación tributaria, aumenta las presiones sobre las finanzas públicas y aumenta el monto de la deuda pública es el bajo crecimiento económico, derivado de la política de austeridad fiscal, por disminución del consumo e inversión del sector privado, o por el creciente déficit de comercio exterior. Si el gobierno gasta poco, recauda poco. El gasto es el que genera el ingreso, por lo que la austeridad fiscal, al restringir el crecimiento económico, perpetúa las presiones sobre el déficit fiscal y el monto de la deuda, porque termina recaudando menos. Nersisyan (2010) dice que "la causación corre del lento crecimiento a la alta deuda y no a la inversa como dice la ortodoxia".

No se cumplen los objetivos buscados por la austeridad fiscal

La austeridad fiscal no alcanza ninguno de los objetivos buscados. No reduce el déficit fiscal, ni el monto de la deuda, ni baja la tasa de interés, ni incrementa la inversión privada y no se reactiva la economía.

El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), que aplicó profunda austeridad fiscal, terminó su período con más deuda pública de aquella con la que inició y una tasa de interés muy superior (gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Deuda interna de México (2012-2018)



Fuente: INEGI.

Gráfico 6. Deuda externa de México (2012-2018)

Fuente: INEGI.

El gobierno no aumentará su ahorro gastando menos con el superávit fiscal, ni reducirá el monto de la deuda, debido a que contrae la actividad económica, el ingreso y ahorro de empresas e individuos. Ello reduciría la recaudación tributaria, prosiguiendo con las presiones sobre las finanzas públicas.

La austeridad fiscal no es condición para disminuir la tasa de interés ni para aumentar la inversión privada y la actividad económica. Por el contrario, tal política disminuye la demanda y los depósitos bancarios y la liquidez de la economía, lo que presiona al alza la tasa de interés (Wray, 1998: capítulo 4). Asimismo, se incrementa la entrada de capitales y se aprecia la moneda nacional, lo que aumenta las presiones sobre la balanza de comercio exterior, así como los niveles de endeudamiento. Al disminuir la actividad económica, la banca reduce la disponibilidad crediticia, por lo que se contrae más la inversión.

El problema de la austeridad fiscal es que reduce la inversión y con ello el crecimiento de la productividad y de la capacidad productiva, ocasionando presiones sobre precios, lo que da motivo a que el banco central aumente la tasa de interés, por lo que la inversión y la actividad económica crecen menos.

A pesar que los países de la Zona Euro han instrumentado políticas de austeridad fiscal, no se ha reducido la deuda y la relación de endeudamiento (Huerta, 2014).

Consecuencias de la política de austeridad fiscal

Con el superávit fiscal se privilegian los objetivos de reducción de la inflación en el corto plazo, como del monto de la deuda pública y la participación del gobierno en la economía, y se la deja bajo la conducción del sector privado y del sector externo. El gobierno ya no tiene política fiscal para el crecimiento, para encarar los problemas productivos, incrementar el empleo y redistribuir el ingreso.

La austeridad fiscal pasa a actuar en forma procíclica. Contrae el mercado interno, en un contexto en que la economía enfrenta déficit de comercio exterior, baja inversión privada y escaso crecimiento de la

demanda por parte de las familias, debido a los magros salarios y al desempleo y subempleo existente.

Una economía puede contrarrestar el efecto negativo de menor crecimiento de demanda interna que la política fiscal origina, si tiene capacidad de incrementar exportaciones, pero no es el caso de la economía mexicana. La economía tiene déficit de comercio exterior. Importa más de lo que exporta, lo que actúa en detrimento del crecimiento, por lo que la austeridad fiscal viene a contraer más la actividad económica.

Con la austeridad fiscal, el sector privado (empresas e individuos) ve restringidos sus ingresos, y con ello su capacidad de gasto, inversión y pago de sus deudas. Las empresas no invertirán si no crecen el mercado interno (esto no sucede por los recortes presupuestales, por los bajos salarios y la desigualdad del ingreso) y las exportaciones. No hay perspectivas de que estas crezcan, dada la desaceleración del comercio internacional. Así, aumentarán las importaciones por la baja productividad y competitividad de México, por los rezagos productivos, por la entrada en vigor del nuevo Tratado Trans Pacífico, como por las imposiciones que Estados Unidos de América colocará en el nuevo Tratado México-Estados Unidos y Canadá. De ahí que la política de austeridad fiscal actúa en forma procíclica. Al menor gasto público se suman las menores exportaciones, así como el menor gasto e inversión del sector no gubernamental, lo que conduce al estancamiento.

El superávit fiscal lleva al déficit financiero del sector privado

El gobierno, al trabajar con superávit fiscal para reducir el monto de su deuda, afecta al sector privado por dos lados. Uno, porque pasa a tener menos activos financieros, lo que representa la deuda pública. Dos, porque ve disminuidas sus ventas, ingresos, su capacidad de inversión e incrementada su deuda.

El sector privado requiere invertir en deuda pública por el rendimiento que esta otorga y por la seguridad de dicha inversión. El superávit primario, encaminado a disminuir el monto de la deuda pública, reduce los activos financieros públicos en poder del sector privado. Al respecto, Bill Mitchell (2009a) señala que “no puede haber ahorros netos de activos financieros

del sector no gubernamental, sin un gasto acumulado del déficit público". Y Minsky (1995) apunta que "al no incrementarse la deuda pública…el sistema económico y financiero colapsará". El sector financiero requiere de la deuda pública, dado que es un activo financiero rentable y seguro.

Por identidad, el superávit fiscal lleva al déficit del sector privado, dado que el sector externo es deficitario. Cuando el gobierno trata de ahorrar, lo hace a costa de llevar a déficit al sector privado y a que este incremente su deuda. Nos dice Tcherneva (2010) que "los contribuyentes están trabajando contra sus propios intereses cuando ellos demandan que el gobierno reduzca o elimine el déficit fiscal".

Cuando el gobierno recorta el gasto e inversión para trabajar con superávit fiscal, saca de la economía más de lo que introduce en ella, por lo que las finanzas del sector no gubernamental se ven empeoradas, pues terminan recibiendo menos de lo que pagan por impuestos. Sus ventas e ingresos se verán reducidos, por lo que cae en déficit financiero, que lo lleva a endeudarse. Esto se ve incrementado por el déficit de comercio exterior que aumenta los problemas financieros del sector privado. Este deja de ser sujeto de crédito por no ofrecer condiciones de reembolso. Además, tal política no reduce la tasa de interés, sino al contrario, esta tiende a aumentar por la menor liquidez en la economía y reducción de los depósitos bancarios que genera la austeridad fiscal.

Al tener que pagar la deuda, el sector privado tendrá que disminuir el consumo e inversión, por lo que se contrae la actividad económica, a no ser que por un tiempo, a través de mayor deuda, el sector privado mantenga el crecimiento de la inversión y del consumo, como el pago de la deuda. La austeridad fiscal lleva a que la dinámica económica descanse en el déficit financiero y mayor endeudamiento del sector privado, lo cual no puede sostenerse por mucho tiempo. Más temprano que tarde, dicho sector tendrá que restringir su gasto e inversión para pagar la deuda, lo que termina contrayendo la actividad económica.

La austeridad fiscal, al disminuir la actividad económica, reduce el valor de los activos financieros y reales del sector privado, debido a sus menores ventas e ingresos. Esto se refleja en caída del mercado de capitales, lo que desvaloriza los activos financieros ahí cotizados.

El sector privado no puede retomar el crecimiento económico por sí solo

El hecho de que no aumenten los impuestos ni se introduzcan nuevas tasas no conduce a que el sector privado incremente su inversión. Esta no deja de crecer porque los impuestos sean altos, sino porque no hay crecimiento de demanda. Como se mencionó, al trabajar la economía con déficit de comercio exterior y el gobierno con superávit primario, más se contrae la demanda, y menos inversión privada y menos crecimiento económico se da en la economía mexicana, a pesar de que no aumenten los impuestos.

El sector privado no tiene condiciones de comandar la actividad económica, pues para que invierta, tiene que crecer el mercado interno y tener una posición competitiva en el mercado externo, el cual también debe crecer. El problema es que en la economía mexicana no se presenta ninguna de esas condiciones para que aumente la inversión privada. Al no aumentar el gasto público, no se dinamiza el mercado interno. La apertura comercial ha inundado México de productos importados que desplazan a la producción nacional y no hay perspectivas de aumentar exportaciones, por lo que no se generan expectativas, ni condiciones de demanda interna y externa para invertir. Las empresas no ven asegurado el flujo de ingresos para cubrir el costo de la inversión y además, la banca no otorgará créditos, ante el riesgo de no recuperarlos.

En tales condiciones, el sector privado no puede ser motor de crecimiento alguno, sino al contrario, su baja dinámica de acumulación lo lleva a disminuir consumo e inversión, por lo que se contrae más la actividad económica.

El superávit fiscal atenta contra los propósitos nacionales de crecimiento, empleo y bienestar de la población, debido a que el gobierno deja la conducción de la actividad económica al sector privado y externo de la economía, y estos no pueden actuar en forma positiva sobre la dinámica económica.

La austeridad fiscal recrudece los problemas estructurales de la economía

La austeridad fiscal reduce la inversión y con ello el crecimiento de la productividad y la capacidad productiva. Recrudecen los problemas estructurales que están detrás del crecimiento de precios, del déficit de comercio exterior, del tipo de cambio, del déficit de las finanzas del sector privado y del sector público. La economía pasa a tener menos condiciones de pago de la deuda interna y externa. La austeridad fiscal no reduce las presiones sobre el sector externo, sino que las incrementa, tanto porque aumenta los rezagos productivos y baja la productividad, como porque contribuye a la apreciación del tipo de cambio. Todo ello reduce la competitividad de la producción nacional.

Los recortes presupuestales, aunados al déficit de comercio exterior, como a las altas tasas de interés y la creciente desigualdad del ingreso, mantienen restringida la demanda, la actividad productiva, la generación de empleo y los salarios. Se acentúan los problemas de insolvencia, debido a que se restringe el ingreso de empresas e individuos y del gobierno.

La austeridad fiscal no solo aumenta la capacidad ociosa y el desempleo, sino que reduce el crecimiento potencial de la economía y la desestabiliza, afectando las condiciones de trabajo y de vida de las presentes y futuras generaciones.

La austeridad fiscal y la menor participación del gobierno en la economía acentúan los problemas de la economía

La austeridad fiscal lleva a que el gobierno reduzca su capacidad de injerencia en la economía y esta pase a crecer por debajo de la tendencia, traduciéndose en mayor desatención de los requerimientos productivos y de los servicios públicos que demanda el crecimiento y la sociedad. Es decir, se crean más cuellos de botella para favorecer las condiciones de crecimiento sin inflación y disminuir las presiones sobre el sector externo. Se agravan las bases económicas para el crecimiento y para satisfacer las necesidades esenciales de la población. Señala Wray (2008) que "el gobierno deberá

crecer más rápido que la economía, si no lo hace dejará a la sociedad con menos servicios de los deseados y generará estancamiento".

Al ir disminuyendo el tamaño y la participación del Estado en la economía, tanto con la política de austeridad, como con la desregulación económica propiciada por el libre movimiento de mercancías y capitales, la economía tiene menos capacidad de reactivarse. Tales políticas han acentuado los problemas económicos y reducen a la vez la capacidad del gobierno de revertirlos y evitar que la economía vaya a la recesión. La economía ha pasado a ser más vulnerable ante el deterioro de la esfera productiva, como por las mayores presiones sobre el sector externo y los mayores niveles de endeudamiento en que cae.

El gobierno ha perdido manejo soberano de la política económica para generar condiciones de demanda y ganancia en el sector productivo para impulsar la inversión y el crecimiento, como para sortear los *shocks* externos que enfrenta la economía y evitar problemas de insolvencia e inestabilidad bancaria. Señala Minsky (1985) que "la economía es mucho más exitosa cuando el gobierno es grande que cuando el gobierno es pequeño".

Al seguir reduciéndose la participación del Estado y el gasto público, se seguirán acentuando los problemas productivos y de desempleo y subempleo de la economía. Cualquier incremento posterior del gasto no impactará significativamente sobre la actividad productiva y el empleo, por lo que no podrán revertirse los grandes problemas que se enfrentan.

La austeridad fiscal aumenta los problemas de insolvencia

La política de austeridad disminuye el ingreso de empresas e individuos y su capacidad de gasto e inversión, así como su posibilidad de cubrir obligaciones financieras y tributarias, lo que afecta a la banca y a las propias finanzas públicas.

La austeridad fiscal, más que contribuir a la estabilidad de la economía, atenta sobre ella, ya que acentúa los problemas de insolvencia que desestabilizarán al sector bancario. Señala Minsky (1995) que "la estabilidad de la economía es drásticamente disminuida cuando el gobierno federal está sin poder de intervenir para prevenir un desastre de deflación de deuda".

Las políticas monetaria, fiscal y de libre movilidad de mercancías y capitales atentan sobre el crecimiento del ingreso nacional e incrementan las presiones sobre el sector externo; impiden configurar condiciones para cubrir las obligaciones financieras internas y externas, por lo que la economía se encamina a una crisis. Esta se manifestará como crisis de deuda, pero en realidad obedece al modelo económico predominante y a las políticas macroeconómicas (de austeridad fiscal, alta tasa de interés, estabilidad cambiaria). Estos factores no generan condiciones endógenas de acumulación ni condiciones macroeconómicas (en las finanzas públicas y privadas y en el sector externo) para asegurar capacidad de pago y estabilizar la economía.

Los mayores niveles de endeudamiento llevan a que aumenten las transferencias de recursos a la banca, por lo que los sectores endeudados pasan a tener menos recursos para consumir, invertir y cubrir sus obligaciones tributarias. Esto acentúa la descapitalización de los sectores endeudados a favor de los acreedores, es decir, de la banca.

La austeridad fiscal, el desempleo y los bajos salarios

Las políticas neoliberales predominantes, entre ellas la austeridad fiscal, las altas tasas de interés y el libre comercio, han frenado la actividad económica y han desindustrializado e incrementado el desempleo y subempleo. Ello debilita la posición de negociación de los trabajadores, por lo que se mantienen bajos los salarios, y continúa creciendo la desigualdad del ingreso. Esto mantiene contraída la demanda, el mercado interno y la actividad económica.

El gobierno mexicano, en su afán de alcanzar el superávit fiscal, además de disminuir el gasto público, ha recortado empleos y servicios públicos, con la consecuente reducción del tamaño del Estado en la economía. Manda a los desempleados públicos al mercado laboral del sector privado, el cual no está contratando ante la desaceleración del gasto público y las altas tasas de interés predominantes, que obstaculiza el crecimiento del mercado interno y de la economía.

Cuando el gobierno disminuye el gasto público, impide que los nuevos desempleados y los ya existentes encuentren oportunidades de empleo y

también se frustran sus deseos de establecer negocios o auto empleo para sortear sus problemas de ingreso.

La austeridad fiscal, al aumentar el desempleo, contribuye a que se mantengan bajos los salarios. De tal forma, dicha política disciplina a los trabajadores y los somete al mandato del gran capital. Yeva Nersisyan (2010) señala que "altos niveles de desempleo no son compatibles con una sociedad democrática".

A pesar que los bajos salarios mejoran la competitividad a favor de las exportaciones, no hay crecimiento económico, dado el carácter de las exportaciones de alto componente importado. Se favorece a las empresas transnacionales exportadoras y no las empresas que producen para el mercado interno. El efecto neto sobre el crecimiento económico es negativo, debido a que la dinámica de exportaciones manufactureras no contrarresta la caída del mercado interno, derivada de la austeridad fiscal, del desempleo y los bajos salarios, por lo que aumenta la pobreza y la desigualdad del ingreso. Ello atenta sobre el crecimiento potencial de la economía. Los problemas de pobreza, marginalidad y desigualdad no son contrarrestados del todo con las políticas sociales instrumentadas de aumento de las pensiones a los de la tercera edad o las becas a los jóvenes de Construyendo el Futuro.

Se lleva a la sociedad a niveles mínimos de subsistencia, como si no hubiera capacidad productiva para mejorar las condiciones de vida de la población. La austeridad es autoimpuesta para generar condiciones de pago de la deuda, como si esta no se pudiera restructurar y/o pagar a través del impulso al mayor crecimiento económico y la mayor recaudación y/o imponiendo impuestos a los sectores de altos ingresos de la economía.

No hay posibilidades de que se reduzca el desempleo, debido a que no hay crecimiento de gasto e inversión, ni del gobierno ni del sector privado ni política gubernamental dirigida a crear empleo.

La austeridad fiscal genera un déficit que actúa como estabilizador automático, que el gobierno trata de evitar

Al disminuir su gasto y su tamaño, el gobierno tiene menos posibilidades de mejorar sus finanzas y reducir su deuda, debido a que, al gastar me-

nos, contrae la actividad económica y recauda menos. Los problemas de desempleo, subempleo y bajos salarios desembocan en mayor violencia y delincuencia y llevan al gobierno a aumentar el presupuesto en servicios públicos y fuerzas armadas y policiacas para contener dichos problemas. Ello, a su vez, compromete la austeridad fiscal que los acentuó. Señala Mitchell (2015) que "la austeridad es una estrategia miope, porque a menudo conduce a mayores desembolsos netos futuros".

La menor recaudación tributaria y esos mayores gastos se manifiestan en un déficit fiscal, el cual pasa a actuar como estabilizador automático, que pone un tope a la desaceleración económica derivada de los recortes presupuestales. Al insistir el gobierno en mayores recortes presupuestales para evitar el déficit fiscal, lleva a la economía a la crisis.

Además, el gobierno no podrá reducir su déficit fiscal y el monto de deuda con la austeridad fiscal, si hay déficit de comercio exterior y si el sector privado decide incrementar su ahorro, gastando menos que sus ingresos. En tal contexto, el déficit de comercio exterior y el superávit del sector privado frenan la actividad económica, como los ingresos del sector privado y los ingresos tributarios al sector público, por lo que continúan las presiones sobre las finanzas públicas.

La recesión económica aumenta los problemas de insolvencia. Ello lleva a los bancos a demandar rescates, y al sector público a transferirles deuda pública para que sus balances no sean afectados, por lo que continúan las presiones sobre las finanzas públicas. Si el gobierno responde con mayores ajustes presupuestales para alcanzar el equilibrio fiscal, la economía se desacelera más. Señalan Nersisyan y Wray (2010) que "los períodos en que el gobierno ha obtenido superávit fiscal y disminución de la deuda, han sido seguidos de depresión".

La austeridad fiscal fragiliza la economía y la hace más vulnerable

La austeridad fiscal, al deteriorar las condiciones endógenas de acumulación, aumenta las presiones sobre el sector externo y lleva a la economía a depender más de la entrada de capitales. Ello hace que la política económica

siga actuando a favor del gran capital internacional, para que este fluya a la economía nacional. Por lo tanto, no hay margen de maniobra para que la política monetaria y fiscal responda a las necesidades de crecimiento y empleo.

Las políticas dirigidas a promover la entrada de capitales, como altas tasas de interés, austeridad fiscal y apreciación del tipo de cambio, disminuyen las presiones de demanda sobre precios y el sector externo, pero acentúan los rezagos productivos, aumentan las presiones de oferta sobre precios, importaciones y balanza de comercio exterior. Ello fragiliza el desempeño de la economía y la vuelve más vulnerable, pues pasa a estar más dependiente del comportamiento de la entrada de capitales y de los vaivenes de la economía internacional.

En vez de responder con políticas que fortalezcan al sector productivo para disminuir las presiones sobre el sector externo y los requerimientos de entrada de capitales, se privilegian políticas encaminadas a promover la entrada de capitales para generar superávit en la cuenta financiera de balanza de pagos y así financiar el déficit de cuenta corriente. Se mantiene el círculo vicioso en que ha estado la economía mexicana desde la década de los ochenta, y de ahí su bajo crecimiento y la creciente extranjerización de la economía y su alto endeudamiento.

La inconsistencia de la austeridad fiscal

Para que el gobierno logre el superávit fiscal, la economía requiere trabajar con déficit del sector privado y/o superávit de comercio exterior, para así impulsar el crecimiento económico y ver mayores ingresos tributarios.

Si la economía tuviera superávit de comercio exterior, ello mejoraría las finanzas del sector privado, así como su consumo e inversión, por lo que el gobierno podría trabajar con austeridad fiscal y ello no afectaría el crecimiento económico. Lo mismo acontecería si el sector privado recurriera a deuda para impulsar el crecimiento de la inversión y del gasto. En tales casos, la austeridad fiscal no afectaría el crecimiento. El problema es que la economía mexicana no tiene superávit de comercio exterior, debido a los fuertes rezagos productivos, a la baja competitividad y a la desaceleración

del mercado internacional. Como ya se dijo, el sector privado tiene límites de endeudamiento, por lo que no puede impulsar por si solo la actividad económica. Los problemas que enfrentan el sector externo y las finanzas del sector privado evidencian que no se justifica la austeridad fiscal.

No se debe recortar el gasto público cuando la economía no crece

El gobierno no puede instrumentar austeridad fiscal sin tomar en cuenta el estado por el que atraviesa la economía. Parece que al gobierno no le importa que esta se desacelere como consecuencia de los recortes presupuestales, de que el sector privado no está invirtiendo y de que la economía enfrente un déficit de comercio exterior creciente. Señala Bill Mitchell (2010) que "tú no puedes definir la sustentabilidad fiscal independientemente de la economía real y lo que otros sectores están haciendo".

Si el sector privado no está incrementando el gasto y la inversión es porque se encuentra sobre endeudado, así como porque es desplazado por importaciones y no ve perspectivas de crecimiento, ni para el mercado interno ni para el externo.

No se justifica el superávit primario cuando la economía cuenta con capacidad ociosa y alto desempleo

Al desacelerarse la actividad económica se incrementa la capacidad ociosa y el desempleo y subempleo, por lo que no se justifica que se trabaje con superávit fiscal, debido a que ahonda tales problemas. El gobierno puede perfectamente incrementar el gasto a favor de los sectores que tienen capacidad de respuesta para aumentar la producción y satisfacer la mayor demanda generada por el mayor gasto público. Señala Bill Mitchell (2009b) que "el concepto de sustentabilidad fiscal debe estar relacionado a las tasas de utilización de los recursos reales". Ello actuaría a favor del crecimiento actual y potencial de la economía, pues la plena utilización de la capacidad productiva impulsaría la inversión y el crecimiento.

La austeridad fiscal no configura la estabilidad de una economía

El enfoque convencional señala que la austeridad fiscal es para alcanzar la estabilidad de la economía, como si el gasto deficitario desestabilizara a la economía.

La política de austeridad fiscal se encamina a asegurar la estabilidad monetaria-cambiaria, como si ello fuera condición de crecimiento y de estabilidad del sector bancario-financiero y de la economía. Tales políticas afectan el crecimiento de la productividad y la capacidad productiva. Además, generan presiones de oferta sobre precios, sobre el sector externo, así como sobre las finanzas públicas. De tal forma, no se dan los equilibrios macroeconómicos y la 'estabilidad' buscada, lo que se manifiesta en presiones sobre el tipo de cambio, precios y la tasa de interés, así como en el predominio de políticas monetarias y fiscales restrictivas para contener dicha situación. Se frena la actividad económica y productiva y se siguen recreando las presiones sobre precios, el sector externo y sobre finanzas públicas y privadas.

Por una política fiscal responsable para el crecimiento y el empleo

En contexto de crisis, la política fiscal mexicana ha actuado a favor del rescate de la banca, transfiriéndole deuda para capitalizarla. El gran capital permite gasto deficitario y mayor deuda pública siempre que sea en beneficio de ellos, pero no lo permite para impulsar el crecimiento económico y reducir el desempleo.

Para el planteamiento convencional, la responsabilidad fiscal se determina en torno a trabajar con equilibrio fiscal y reducir la deuda y la relación de endeudamiento, lo que se logra a través de la venta de empresas, las cuales son adquiridas por la cúpula empresarial.

No se puede decir que la política de austeridad fiscal sea responsable porque se encamina a disminuir el monto de la deuda, pues la deuda interna no es problema, al estar en moneda nacional. El gobierno puede reestructurar su pago sin originar problemas financieros, ni presiones sobre la tasa de interés.

La austeridad fiscal es irresponsable, pues contrae la actividad económica y aumenta el desempleo. La responsabilidad fiscal se mide en función del papel que a la política fiscal le toca desempeñar en la economía. Si esta no crece y enfrenta problemas estructurales de rezagos productivos, de desempleo, subempleo y miseria, la política fiscal debe encaminarse a encararlos para beneficio de toda la sociedad y para alcanzar un crecimiento sostenido.

Por lo general no hay democracia en la toma de decisiones de política económica. La política social no es reflejo de democracia. Ella está presente en todos los regímenes políticos, sobre todo por cuestiones electorales. La política económica democrática debe favorecer los propósitos públicos, de empleo digno, bien remunerado y no seguir con una política fiscal que favorece al sector financiero y a la cúpula empresarial, que sacrifica el crecimiento económico, la generación de empleo y la distribución del ingreso.

Necesidad de abandonar la política de austeridad fiscal

Si la economía no está creciendo, si el sector privado tiene problemas financieros y no está invirtiendo, ni aumentando el gasto, tiene que actuar la política fiscal. Si la economía estuviera creciendo, debido a un gran crecimiento de exportaciones, generando superávit en el sector externo y en las finanzas del sector privado, no se requeriría de la política fiscal, pero no es el caso de la economía mexicana.

Al no tener posibilidades de crecer hacia exportaciones y obtener un superávit de comercio exterior para contrarrestar la restricción del mercado interno que origina la austeridad fiscal, la economía está condenada a la recesión económica. Ello evidencia que la austeridad fiscal establecida no puede sostenerse, sino que se requiere una política fiscal a favor del sector productivo que reduzca el déficit de comercio exterior y mejore las finanzas del sector privado y la generación de empleo.

El gobierno no podrá mantener por mucho tiempo su política de austeridad fiscal, pues está restringiendo la liquidez en la economía, la demanda y desestimula las decisiones de inversión, producción y generación de empleo y acentúa los problemas económicos, políticos y sociales.

No hay restricción financiera para un gobierno soberano

Un gobierno soberano que tiene control de la moneda no tiene restricción financiera. En tal caso el gobierno puede gastar lo que quiera para adquirir los bienes que se venden en su moneda. El gobierno crea dinero al gastar (Wray, 1998: capítulo 4). Y el gasto del gobierno incrementa el ingreso del sector privado (Bougrine, 2012), por lo que al restringir el gasto está disminuyendo las ventas e ingresos del sector privado, y lo sobre endeuda.

Cuando el gobierno tiene control de su moneda, no requiere de impuestos para gastar y el gasto deficitario no se traduce en mayor deuda. En la perspectiva de la Teoría Moderna del Dinero, los impuestos y la deuda son para regular la liquidez de la economía (Wray, 1998: capítulo 4). Tal expansión del gasto no genera inflación si hay capacidad ociosa y capacidad productiva que satisfaga la mayor demanda que ello genera. Si dicho gasto se canaliza a incrementar la productividad y la capacidad productiva, y a sustituir importaciones, se reduciría el déficit de comercio exterior y se evitarían presiones sobre el tipo de cambio, así como mayor deuda externa. Al impulsar el déficit fiscal a la actividad económica, el gobierno podrá ver incremento en su recaudación tributaria y así reducir el déficit fiscal impulsor del crecimiento, como su deuda.

El gobierno recauda lo que gasta. Tiene que gastar primero para ver mayor recaudación. Por lo tanto, el gasto deficitario a favor de la producción y el empleo generará el ingreso que financie el déficit, por lo que no se incrementa la deuda ni la tasa de interés y no se excluye al sector privado de la economía, sino por el contrario, le amplía espacios de inversión al incrementarse el gasto público.

Así como los bancos no necesitan depósitos para prestar, debido a que otorgan préstamos en función de la capacidad del demandante de crédito para reembolsar el crédito, lo mismo acontece con el gobierno. Este puede gastar sin necesidad de impuestos. Tanto la banca como el gobierno crean dinero. El gobierno puede adquirir todo aquello que se produce internamente sin generar inflación, ni presiones sobre el sector externo. Mitchell (2010) señala que "el gasto público no es restringido por sus ingresos…el riesgo es de inflación y no de insolvencia".

Al gastar a favor del sector productivo nacional, el sector privado tendrá recursos para pagar impuestos. Éstos no pueden recolectarse si antes el gobierno no ha gastado.

Un gobierno soberano que tiene el control de su moneda no es restringido por sus ingresos. Nos dicen Connors y Mitchell (2013) que "un gobierno que emite moneda nunca puede ser restringido por su ingreso, puede sortear su déficit indefinidamente sin riesgo de insolvencia".

La política fiscal debe actuar en forma contra-cíclica

El ingreso de empresas e individuos, y del propio gobierno, seguirá cayendo si no se contrarresta, con la política fiscal, el efecto negativo que ocasiona la caída del mercado interno y el déficit de comercio exterior sobre la actividad económica. Si tal condición no se cumple, ningún actor económico podrá cubrir sus obligaciones financieras, ni mantener sus ritmos de gasto e inversión.

En las finanzas funcionales, Abba Lerner (1943) señala que si el ingreso nacional es bajo, el gobierno debe gastar más que lo que recauda para incrementar el empleo, pues el desempleo se da porque el gobierno gasta poco. Y agrega que si la tasa de interés es alta, el gobierno debe gastar más, para así incrementar las reservas bancarias y bajar la tasa de interés.

Se requiere de una política fiscal que apuntale el crecimiento y la capacidad de pago. Abba Lerner señala que dicha política no debe ser juzgada por el tamaño del déficit público, sino por el impacto que éste tenga sobre la actividad económica.

La política fiscal debe encarar los problemas estructurales de la economía

La política fiscal, más que preocuparse de la austeridad fiscal, de la reducción del déficit y del monto de la deuda, debe de contrarrestar los efectos negativos que el déficit de comercio exterior y la caída de la inversión y el gasto

del sector privado tienen sobre la actividad económica. Señala Joe Firestone (2012) que hay que "ejecutar la política fiscal de acuerdo con los resultados reales esperados, y olvidarse de los déficits y excedentes presupuestales".

Se tienen que ofrecer opciones de inversión rentables en sectores productivos, pero para ello se tendrá que dinamizar el gasto público, como instrumentar política industrial y agrícola y tipo de cambio competitivo, tanto para sustituir importaciones, como para aumentar el componente nacional a las exportaciones y reducir el déficit de comercio exterior. Se debe regular el movimiento de mercancías y capitales para disminuir las presiones sobre el sector externo, al igual que las prácticas especulativas de salida de capitales. Esto permitiría, a su vez, flexibilizar la política monetaria y fiscal a favor del desarrollo productivo para asegurar el efecto multiplicador interno para incrementar el ingreso nacional y la capacidad de pago de la deuda. Ello actuaría a favor del sector externo, así como de las finanzas del sector privado y del sector público.

Lo que estabiliza a una economía son sus condiciones productivas y su manejo sobre el sector externo

Lo que estabiliza a la economía son las condiciones de ganancia que ofrece al sector productivo para impulsar la inversión, incrementar la productividad y disminuir las presiones sobre la balanza de comercio exterior. Esto, a su vez, permitiría la estabilidad de precios, del tipo de cambio y aseguraría ingresos suficientes para hacer frente al pago de la deuda y evitar problemas de insolvencia. Señala Minsky (1989) que "las políticas de estabilización estabilizan las ganancias realizadas y las expectativas del flujo futuro de ganancias". Añade, siguiendo la ecuación de M. Kalecki (1996: capítulo 3), que "las expectativas de ganancias están estabilizadas por políticas que operan para incentivar y financiar la inversión, el gasto deficitario del gobierno, las propensiones a consumir y el balance de comercio exterior". Es decir, la política económica tendría que estar dirigida a estimular la inversión y el consumo privado, el gasto deficitario del gobierno y el superávit de comercio exterior, para así impulsar la ganancia y la dinámica de acumulación de

la economía. El problema es que las políticas de estabilización predominantes en México no se han dirigido a estabilizar las ganancias en el sector productivo, ni a asegurar flujos de ganancias que estimulen la inversión en dicho sector, sino han favorecido al sector bancario-financiero. Este sector ha obtenido altas ganancias, a costa de marginar al sector productivo y mantener presiones sobre el sector externo que fragiliza la economía y la lleva a depender de la entrada de capitales.

Solo a través del crecimiento económico se reduce el déficit fiscal y el monto de la deuda

Para que haya ahorro para disminuir el monto de la deuda pública y privada se tiene que incrementar el ingreso nacional, para lo cual la economía requiere de gasto público deficitario y/o superávit de comercio exterior y/o crecimiento de la inversión y del consumo privado. De ahí que el gobierno tendrá que trabajar con gasto público deficitario a favor del incremento de la productividad, de la sustitución de importaciones, para asegurar efectos multiplicadores internos, para reducir el déficit de comercio exterior y mejorar las finanzas del sector privado. Ello estabilizaría el tipo de cambio y reduciría la tasa de interés, lo que junto con el mayor ingreso nacional y la recaudación tributaria, reduciría el déficit fiscal impulsor del crecimiento, así como el monto de la deuda pública.

Bibliografía

Ash, Michael, Deepankar Basu y Arindrajit Dube (2017). *Public debt and growth: An assessment of key findings on causality and thresholds*. Massachusetts: Universidad de Massachusetts Amherst.

Barro, Robert (1997). *Macroeconomics*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Bougrine, Hassan (2012). "Fiscal austerity, the Great Recession and the rise of new dictatorships". *Review of Keynesian Economics* N° 1, Vol 0: 109-125.

Capaldo, Jerónimo (2013). "Fiscal Austerity and the Euro Crisis: Where will Demand Come From?". *Global Development and Environment Institute at Tufts University,* N°13, Vol. 1: 1-6.

Connors, Louisa y William Mitchell (2013). *Framing Modern Money Theory*. Casuarina NT: Center of Full Employment/Equity Charles Darwin University.

Firestone, Joe (2012). "Trigger Mechanisms to avoid the Fiscal Cliff? You're Kidding, Right?". Disponible en: http://neweconomicperspectives.org/2012/11/trigger-mechanisms-to-avoid-the-fiscal-cliff-youre-kidding-right.html [visitada 28 de mayo 2019].

Huerta, Arturo (2014). *Unión Monetaria y Crisis de la Zona Euro*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

—— (1998). *El Debate del Fobaproa, Orígenes y consecuencias del rescate bancario*. México: Editorial Diana.

Kalecki, Michal (1996). *Teoría de la dinámica económica*. México DF: Fondo de Cultura Económica de España.

Krugman, Paul (2011). "La crisis secuestrada". El País, octubre 14, negocio.

Lerner, Abba Ptachya (1943). "Functional finance and the federal debt". *Social Research* N°1, Vol. 10: 38-51.

Minsky, Hyman Philip (1995). "The Balanced Budget Amendment: A Time Bomb to Subvert American Prosperity". Archivo Minsky Hyman Philip, Documento 50. Disponible en: digitalcommons.bard.edu/hm_archive/50.

—— (1989). "Profits, Deficits and Instability: A Policy Discussion". Archivo Minsky Hyman Philip, Documento 148. Disponible en: digitalcommons.bard.edu/hm_archive/148.

—— (1985). "Some Notes on Taxes and Tax Reform". Archivo Minsky Hyman Philip, Documento 410 Disponible en: digitalcommons.bard.edu/hm_archive/410 [visitada 18 de mayo de 2019].

Mitchell, Bill (2015). "The myopia of fiscal austerity". Disponible en bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=31114 [visitada 21 de mayo de 2019].

—— (2010). "The Fiscal Sustainability Teach-In and Counter-Conference". Disponible en bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=9311 [visitada 21 de mayo de 2019].

Mitchell, Bill (2009a). "Deficit spending 101 – Part 1". Disponible en bilbo. economicoutlook.net/blog/?p=332 [visitada 22 de mayo de 2019].

—— (2009b). "Fiscal sustainability 101 – Part 3". Disponible en bilbo. economicoutlook.net/blog/?p=2943 [visitada 22 de mayo de 2019].

Nersisyan, Yeva (2010). "More Reasons to Doubt Rogoff and Reinhart". Disponible en: neweconomicperspectives.org/2010/08/more-reasons-to-doubt-rogoff-and.html [visitada 25 de mayo 2019].

Nersisyan, Yeva y Larry Randall Wray (2010). "Deficit Hysteric Redux? Why we should stop worrying about US Government Deficits". *Levy Economics Institute of Bard College* N° 111 (mayo): 1-21.

Parguez, Alain (2012). "Modern Austerity Policies. An analysis of the Economics of Decadence and Self destruction", Ponencia presentada en Eastern Economic Association Conference, Boston, Estados Unidos.

Tcherneva, Pavlina (2010). "What is Responsible Fiscal Policy?". Disponible en neweconomicperspectives.org/2010/04/what-is-responsible-fiscal-policy.html [visitada 12 de mayo de 2019].

Terzi, Andrea (2010). *The Keybesian Moment in Policymaking, the Perils Ahead, and a Flow of Funds Interpretation of Fiscal Policy*. Nueva York: Levy Economics Institute of Bard College.

Wray, Larry Randall (2012). *Imbalances? What imbalances? A Dissenting View*. Nueva York: Levy Economics Institute of Bard College.

—— (2008). "Demand Constraints and Big Government". *Journal Economic Issues*, N° 1, Vol. XLII: 153-173.

—— (1998). *Understanding* Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Austeridad y rol del Estado

Alberto Acosta-Burneo*

Power tends to corrupt, and absolute power corrupts
absolutely. Great men are almost always bad men...
Lord Acton (1834-1902)

Resumen
¿Cuánto Estado queremos? ¿Necesitamos más o menos Estado? Para responder estas preguntas debemos partir de la definición del rol que debe asumir el Estado. Qué actividades del Estado agregan valor y cuáles no benefician. No existe una medida exacta del nivel "óptimo" del gasto público, pero sí se pueden identificar síntomas reales cuando un Estado tiene un tamaño excesivo: cuando la carga que deben asumir los individuos para sostenerlo (vía impuestos y contribuciones) es demasiado pesada y termina desincentivando la inversión y reduciendo el nivel de vida de la población, o cuando el Estado realiza actividades que van más allá de las que le han sido encomendadas, y por las cuales exige que los individuos le otorguen más poder de coerción.

Palabras claves: poder del Estado, propiedad privada, inversión, mercado, libertad

* Máster en Economía por la Universidad de Nueva York, editor de la publicación económica *Análisis Semanal*, aacosta@gruposurrier.com.

Nuevamente el ajuste

Una vez más Ecuador se encuentra frente al desafío del ajuste económico. No se trata de una imposición arbitraria del Fondo Monetario Internacional (FMI) frente a la cual los ecuatorianos no tienen ni voz ni voto. Con o sin acuerdo con el FMI, el ajuste de la economía ecuatoriana es inevitable. Los ciudadanos tienen que pagar las cuentas de los excesos de la bonanza, cuando los ingresos petroleros extraordinarios desencadenaron una espiral de gasto que introdujo importantes distorsiones a la economía. La ideología del gobierno de la época impulsó una expansión del Estado en todos los campos, incluso aquellos que anteriormente habían estado en manos privadas. Como resultado, el gasto público pasó del 28,9% del PIB (incluyendo gasto por importación de derivados) a 43,7% en 2013 (máximo reciente).

Los desequilibrios acumulados durante la bonanza rebasan la esfera fiscal. El FMI estima que existe una sobrevaloración de 31% en el tipo de cambio real del Ecuador. Al ser un país dolarizado, Ecuador no puede usar la devaluación como mecanismo para otorgar competitividad a sus exportaciones.

Por otro lado, Ecuador no es un destino empresarial atractivo. Existen importantes barreras al emprendimiento que deben ser eliminadas: sistema tributario, obstáculos a la creación y operación de empresas, pocos incentivos a la inversión privada, baja profundización del mercado de capitales, reducida apertura al comercio internacional, entre otros.

En materia de transparencia, todavía hay un largo camino por recorrer para crear leyes anticorrupción y otorgar mayor acceso a la información sobre operaciones del gobierno. También existen falencias en el régimen de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Esta coyuntura invita a profundizar en el análisis del gasto público. La pregunta ya no es cuál es el tamaño del Estado ni cuánto gasto público es adecuado. El tema de fondo a discutir es: ¿cuál debe ser el rol del Estado? Responder esta pregunta es el objetivo de esta crítica.

Estado, coerción y propiedad privada

¿Qué es el Estado? Según la definición de Max Weber: "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia" (Weber 2009).

Esta definición genera algunos interrogantes cruciales para entender mejor la naturaleza que tiene (o que debería tener) el Estado: ¿de dónde nace la legitimidad del monopolio de la violencia del Estado? ¿Cómo compaginar la capacidad coercitiva del Estado con la libertad individual? ¿Cuál es el objetivo del Estado en una sociedad?

Lo que está en juego detrás de estas preguntas, es identificar la relación entre la libertad individual y el accionar del Estado. La libertad individual entendida como la capacidad de actuar en ausencia de coerción. Actuar bajo coerción significa que un individuo toma una conducta que nunca escogería libremente. No implica que, al actuar bajo coerción, no se tomó una decisión. Toda acción humana involucra una decisión. Pero cuando existe coerción, la acción de una persona se realiza para servir los deseos de un tercero y no los suyos propios (Hayek 1993).

La coerción es censurable porque impide a los individuos usar la totalidad de sus capacidades mentales y, consecuentemente, hacer su mayor contribución a la sociedad. El poder, entendido como la capacidad de alcanzar lo que uno desea, no es malo en sí mismo. Lo negativo es usar el poder para forzar a otro a ser útil a los deseos propios bajo la amenaza de infligir un daño.

No hay maldad en el poder del administrador de una empresa que logra que todos sus colaboradores se unan voluntariamente para alcanzar los objetivos. El problema es cuando el poder se utiliza en contra de otras personas, de su voluntad y de sus objetivos.

Como la coerción consiste en controlar información esencial de un individuo por parte de otro, la única manera de prevenirla es permitiendo que

cada individuo mantenga una esfera privada que lo proteja de las interferencias de terceros. Para alcanzarlo es necesaria la existencia del derecho de propiedad. Solo el derecho de propiedad permite defender los derechos humanos. Para poder ejercer los derechos humanos se requiere los medios materiales para sostener la vida. En otras palabras, no pueden existir derechos humanos cuando se excluye el derecho a la propiedad (Rothbard 2009).

El monopolio de la coerción que tiene el Estado está en clara contradicción con el ejercicio de la libertad de las personas. Todas las actividades del Estado nacen de un acto inicial de coerción a través de la tributación, que retira recursos de las personas en contra de su voluntad.

Ahora bien, las personas están dispuestas a ceder parte de su libertad para obtener ciertos beneficios que valoran más que la libertad perdida. Por ejemplo, los individuos aceptan limitaciones a sus actividades a cambio de que el Estado les otorgue seguridad, o que defienda su propiedad en contra de invasiones de terceros. No existe respuesta única a este dilema entre libertad individual y grados de coerción en la actividad del Estado. Las sociedades que buscan más Estado tienen que estar dispuestas a aceptar mayor grado de coerción, a ceder más libertad al Estado. Mayor grado de coerción requiere un Estado de mayor tamaño para sostener su poder.

La legitimidad del poder de coerción del Estado nace de esta decisión que cada sociedad debe realizar. Es decir, nace de los individuos y el grado de libertad que estén dispuestos a ceder.

El ideal expresado en la Independencia de Estados Unidos (EE.UU.), consistente con la tradición liberal clásica, fue aceptar un Estado que proteja los derechos individuales a la vida, a la libertad y a la propiedad (Bastiat 2007). Es decir, el Estado nació con una clara función y limitación de su poder. Los padres fundadores de EE.UU. conocían muy bien los riesgos del poder ilimitado que puede acumular un Estado en un régimen absolutista o despótico. Lo que años más tarde, el político e historiador inglés Acton describiría como: "el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente" (Lewis 2000).

En resumen, no se puede compaginar la capacidad coercitiva del Estado con la libertad individual. Existe un inevitable dilema entre tamaño del Estado y libertad individual: mientras más poder se otorgue al Estado se de-

berá entregar a cambio más libertad (lo que implica aceptar más coerción). Por esta razón, es común que los sistemas políticos busquen limitar el poder del Estado a través de la Constitución y normas que establezcan claramente sus funciones, los pesos y contrapesos (poderes Legislativo y Judicial).

Perversiones del Estado

Al aceptar la existencia del Estado los individuos consienten un cierto nivel de coerción. A cambio de este sacrificio, esperan recibir bienes y servicios que les beneficien. No existe un nivel "técnico" del tamaño del Estado que se pueda justificar con fórmulas matemáticas. Sin embargo, sí se puede evidenciar los síntomas cuando el tamaño del Estado es excesivo:

- Si la carga que deben asumir los individuos para sostenerlo (vía impuestos y contribuciones) es demasiado pesada y termina desincentivando la inversión y reduciendo el nivel de vida de la población.

- Si el Estado se enfoca en realizar actividades que van más allá de las que le han sido encomendadas, y por las cuales exige que los individuos le otorguen más poder de coerción.

A continuación, algunos casos evidentes de estas perversiones del Estado. Todos estos casos tienen en común que el Estado cree que le asignaron la responsabilidad de "jugar a ser dios" o ser "padre" de individuos que no han alcanzado la mayoría de edad y, por consiguiente, no pueden tomar decisiones correctas por sí solos.

Estado-protector: cuando el Estado busca limitar la competencia protegiendo a los productores ineficientes frente a productores más eficientes. Esa es la esencia de la sustitución de importaciones. Aquí funciona un *lobbying* muy fuerte porque todos quieren estar dentro de los sectores protegidos y pretenden justificar su existencia asegurando que crean más empleos y bienestar con su actividad empresarial.

Cuando el Estado toma la decisión de sus "elegidos" y otorga protección, por ejemplo, a los productores de televisores, nadie se cuestiona si esa decisión es realmente la más adecuada. Es probable el país no tenga potencial para ser un productor competitivo de televisores y quizá deba enfocarse en la agroindustria.

Por otro lado, las decisiones que involucran emprendimiento siempre están asociadas a incertidumbre. Ningún emprendedor conoce a ciencia cierta si tendrá éxito y, de hecho, muchos fallan y pierden sus capitales. El Estado tampoco tiene certeza de los sectores en los que un país puede ser realmente competitivo. Cuando los empresarios se equivocan en una decisión de inversión, pierden su patrimonio; cuando el Estado se equivoca en política industrial, pierden amplios grupos de la población.

La política productiva impulsada por el Estado termina afectando a los consumidores. Al obligar a producir bienes en los que el país no es eficiente, se elevan los costos de producción y los consumidores tienen que pagar precios más elevados. En el fondo, el gobierno provoca una transferencia de recursos desde los consumidores hacia productores ineficientes.

La afectación es mayor al considerar que la política productiva impide que los agentes económicos ajusten sus inversiones retirando recursos de actividades en las que no tienen fortalezas (menos rentables) y los coloquen en actividades en donde tienen mayor competitividad (y son más rentables).

Tampoco se presta atención a los efectos que no se ven a primera vista. Si, por ejemplo, los televisores suben de precio como resultado de menor oferta debido a las protecciones del Estado, los consumidores deberán destinar una mayor cantidad de recursos a su compra (especialmente si la elasticidad precio de la demanda es baja). Esto significa que los consumidores tendrán que reducir su consumo de otros productos. Entonces, los ingresos incrementales en la venta de televisores y todos los supuestos beneficios asociados, deben ser sopesados con las pérdidas en las ventas de otros productos que compiten por el mismo presupuesto de los individuos. El resultado neto puede ser una destrucción de bienestar en la sociedad.

En el largo plazo, este tipo de políticas condenan a un país a inmovilizar recursos en actividades poco productivas, desaceleran el desarrollo económico y la generación de bienestar.

Estado-creador de privilegios: el Estado genera prácticas anticompetitivas. Aprovechando de su poder coercitivo, fija las reglas del juego tendiendo a crear monopolios públicos y privados.

Las restricciones que introduce el Estado a la producción a través de permisos y regulaciones elevan las barreras de entrada de nuevos emprendedores. Estas medidas impiden que otros productores más eficientes participen en ese mercado. Sin embargo, los productores grandes, con mayor disponibilidad de recursos, logran cumplir esos requisitos sin problemas. Las regulaciones y trabas burocráticas mantienen alejada a la competencia y solo benefician a los grandes negocios que tienen los recursos para cumplirlas.

Estado-empresario: existen casos de empresas públicas en donde abundan el desorden, las malas decisiones de inversión, sobreprecios e información financiera incompleta. Estas empresas públicas empobrecen a la sociedad y bajan su estándar de vida porque distorsionan los mercados al ser las únicas que pueden darse el lujo de tomar decisiones antieconómicas y, a pesar de ello, mantenerse en mercado.

Al tener una segunda fuente de ingresos, la apropiación de recursos de los individuos por el gobierno, a través de impuestos, las empresas públicas no necesitan ser rentables para permanecer en el tiempo y se dan el lujo de comprar bienes y servicios a precios más elevados. Estas compras terminan desplazando a los emprendedores que no pueden ser rentables con costos de producción tan altos. También distorsionan el mercado laboral al pagar mayores salarios que sus pares del sector privado.

Cuando las empresas públicas elaboran bienes y servicios estandarizados, de baja calidad, hechos a la medida de los funcionarios públicos de turno, destruyen valor en la sociedad. Si una empresa privada no satisface las necesidades de sus clientes, terminará saliendo del mercado. En el caso de las empresas públicas, el poder de coerción del gobierno puede obligar a los individuos a seguir comprando indefinidamente sus bienes y servicios a pesar de que estos no son los deseados por los consumidores.

El problema de fondo en las empresas públicas no es que haya malos administradores, sino que por su propia naturaleza tienen incentivos

incorrectos. Sus administradores solo tienen el poder de uso de los activos públicos, pero no son sus propietarios. Entonces, sus decisiones se enfocan en maximizar los beneficios que otorgan las empresas públicas a los usuarios mientras ellos están en el poder (más servicios al precio más bajo o sin cobrar), en vez de maximizar el valor de la empresa en el tiempo (como busca todo accionista en una empresa privada).

Estado-padre: cuando piensa que su rol es proteger a los individuos de sí mismos y de sus malas decisiones. El Estado pasa a invadir la esfera privada de los individuos al aplicar coerción en la moral y las costumbres. Cuando el Estado decide impedir el consumo de comida chatarra, cigarrillo o licor porque es malo para la salud, está usando su poder de coerción sobre los individuos. Los está tratando como seres sin criterio formado para tomar sus propias decisiones, como menores de edad que necesitan de un tutor.

Estado-gran hermano: es común encontrar que el Estado desea conocer lo que hacen los individuos en su vida privada. Esta actividad del "gran hermano" que espía a los individuos se justifica asegurando que así se está protegiendo el bien común o a la sociedad. Sin embargo, esta acción del Estado viola la privacidad del individuo, justo la esfera reservada que le otorga la propiedad privada a cada individuo para defenderse de la intromisión del Estado.

Estado-redistribuidor: a través de la coerción para el cobro de impuestos, el Estado decide arbitrariamente a quién quitar recursos y a quién entregarlos. El Estado se transforma en un mecanismo para transferir recursos de la mayoría de la población a grupos de interés. La política se reduce a una lucha por captar esos recursos, por ser beneficiarios de las políticas públicas de redistribución.

Estado-inflacionista: prevalece la creencia de que el gobierno debe aumentar permanentemente la cantidad de dinero para garantizar bienestar. Pero los resultados de estas "buenas intenciones" son perjudiciales para la sociedad.

El tema de fondo es que el valor del dinero está dado por su poder de compra. Cuando el gobierno inyecta más dinero para financiar su gasto, el dinero pierde valor y alcanza para comprar menos. El dinero se transforma en un programa de retribución de lealtad al gobierno: se benefician quienes reciben primero los nuevos billetes, pero todo el resto sale perjudicado porque suben los precios (las compras del supermercado suben cada año, pero los sueldos no lo hacen al mismo ritmo).

Para defenderse de la inflación, los individuos aumentan su consumo. Prefieren comprar una camiseta (así no la necesiten) a quedarse con unos billetes que en poco tiempo no alcanzarán para comprar esa misma camiseta. También realizan inversiones más riesgosas que frecuentemente son equivocadas y destruyen el capital de la sociedad. En resumen, se acelera el consumo en detrimento de la inversión. La sociedad se concentra en el hedonismo del corto plazo y olvida que un mayor nivel de vida, en el largo plazo, solo se alcanza a través del ahorro y la restricción del consumo presente.

Para el Ecuador, la dolarización significó el retorno del dinero sano. Una sociedad en la que los individuos pueden volver a pensar en el futuro: dejar de consumir una parte de sus ingresos para ahorrar.

El dinero sano también fomenta el comercio internacional porque desaparecen las barreras de las devaluaciones. Los países con moneda sana pueden obtener los beneficios de especializarse en aquello en que tienen mayor potencial productivo. Esto incentiva la inversión y genera más empleo.

Dinero sano también limita al populismo y su poder destructivo. Se acaba el engaño de que los objetivos sociales y económicos se alcanzan solo "con voluntad política, liderazgo fuerte y ausencia de corrupción". Para financiar su gasto, los políticos ya no pueden imprimir billetes que al final del día nos pasan la cuenta a los individuos vía inflación. Si el gobierno quiere gastar, primero tiene que cobrar impuestos y para cobrar más impuestos, primero hay que producir.

Estado y economía

El ahorro es el origen del crecimiento porque se transforma en inversión que, a su vez, impulsa la acumulación de capital (maquinarias y equipos), eleva la productividad del trabajo y los salarios. Con el tiempo, esta política virtuosa termina elevando el consumo y el nivel de vida, mucho más que en una sociedad cortoplacista (que acelera el ritmo de consumo en detrimento de la inversión).

¿Por qué Ecuador es subdesarrollado? El problema no es de acceso a la tecnología de punta, que en el mundo actual puede ser fácilmente adquirida. Tampoco tiene que ver con la inexistencia de técnicos capacitados en la aplicación de esas tecnologías, porque estos podrían ser contratados en el mercado internacional y traídos al país para que apliquen sus conocimientos. La respuesta es que Ecuador no ahorra lo suficiente.

Para ser tan prósperos como cualquier país desarrollado, Ecuador necesita más capital (en el sentido económico de máquinas y equipos). El ahorro es la condición necesaria para impulsar la inversión y consecuentemente el crecimiento económico. Cuando un país dispone de ahorro, los emprendedores pueden financiar la expansión de actividades productivas, comprar tecnología de punta, mejorar su productividad, en fin, producir más y mejor generando empleo y elevando el nivel de vida.

La política estatal puede impulsar la acumulación de capital para acelerar el círculo virtuoso de ahorro, inversión y creación de bienestar. Pero, frecuentemente, el Estado se transforma en una traba en este proceso, desacelerando la creación de bienestar en la sociedad vía trabas burocráticas a la producción, exceso de regulación y permisos de operación, impuestos confiscatorios que impiden la acumulación de capital, incentivos para consumir más en detrimento del ahorro, etc.

Estado e instituciones

No se puede descuidar la importancia de generar una cultura acorde con los requerimientos de una economía en expansión. Si bien el capital (má-

quinas y equipos) puede ser fácilmente importado de los países más desarrollados, será necesario en paralelo acumular capital cultural. Es decir, una cultura que maximice las relaciones voluntarias en la sociedad, relaciones en las que ambas partes salen ganado. En la práctica, esto significa un respeto irrestricto a los derechos de propiedad, a los contratos, independencia de la justicia, etc.

El capital cultural se ve reflejado en la creación de instituciones que impulsen el crecimiento de la productividad y el crecimiento económico en el largo plazo. Sus beneficios se extienden más allá de la economía y afectan la vida diaria de las personas. En 1776, Adam Smith encontró que las diferencias en la calidad de las instituciones explicaban las diferencias tecnológicas de capital físico y humano entre los países. Este descubrimiento sigue vigente.

La política pública tiene un efecto importante en definir las instituciones y reglas que afectan el entorno para desarrollar la producción. Los países con mayor nivel de coerción por parte del Estado limitan el potencial de sus individuos para alcanzar su máximo potencial. Para comprobar esta aseveración se utilizó el Informe Global de Competitividad 2018 del World Economic Forum (WEF).

Se probó la correlación entre los 12 pilares del informe del WEF (en los 140 países de la muestra) y el PIB per cápita en términos de poder de paridad de compra. Como era de esperarse, los resultados demuestran que existe una varianza compartida importante entre la mayoría de factores y el PIB per cápita. Una elevada varianza compartida no determina la existencia de causalidad.[1] Sin embargo, usando la teoría económica se puede encontrar una relación causal fuerte entre productividad y crecimiento económico e ingresos.

Entre los mayores niveles de varianza compartida se encuentran las instituciones (58,8% de varianza compartida con el PIB per cápita).

1 La correlación entre dos variables tan solo significa que ambas comparten información, que comparten variabilidad. No se puede determinar el origen de la información, la fuente de la variabilidad, mediante recursos exclusivamente matemáticos.

Tabla 1. Correlación entre pilares del Informe Global de Competitividad del WEF y el PIB per cápita (PPP)

	Correlación	Varianza compartida
Adopción de TIC	0,78	60,6%
Instituciones	0,77	58,8%
Infraestructura	0,75	56,7%
Habilidades	0,74	54,6%
Mercado de productos	0,73	53,0%
Capacidad innovadora	0,73	52,9%
Sistema financiero	0,69	47,2%
Salud	0,65	41,9%
Mercado laboral	0,64	41,2%
Estabilidad macroeconómica	0,63	39,8%
Dinamismo de negocios	0,63	39,8%
Tamaño del mercado	0,39	14,9%

Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Queda claro que la ausencia de instituciones actúa como un lastre en la competitividad. Sigue siendo una tarea pendiente de los gobiernos crear ese entorno que genere confianza en la sociedad, en donde los agentes económicos no teman que deben invertir una excesiva cantidad de dinero para proteger su propiedad y garantizar el cumplimiento de los contratos.

Las expectativas empresariales dependen del grado de confianza en la sociedad, de si las instituciones públicas son capaces de asegurar un nivel mínimo de seguridad y respeto a los derechos de propiedad; si las instituciones son transparentes, eficientes y si existen pesos y contrapesos; de los estándares de manejo corporativo y la ética de los negocios.

El Informe Global de Competitividad 2018 del World Economic Forum (WEF) conceptualiza las instituciones de manera amplia. En materia formal, incluye las restricciones formales y legales: reglas, leyes, Constitución y mecanismos asociados de cumplimiento. En materia informal, incluye las normas de conducta, convenciones y códigos autoimpuestos de conducta (el capital cultural). A continuación, el detalle de los factores incluidos en el pilar de instituciones:

Tabla 2. Correlación entre factores de instituciones del Informe Global de Competitividad del WEF y el PIB per cápita (PPP)

	Correlación	Varianza compartida
1.B Capital social	0,78	60,2%
1.D Desempeño del sector público	0,77	59,5%
1.C Pesos y contrapesos	0,70	48,4%
1.E Influencia indebida y corrupción	0,63	39,5%
1.F Derechos de propiedad	0,59	35,0%
1.A Seguridad	0,55	29,8%
1.G Gobierno corporativo	0,54	29,2%

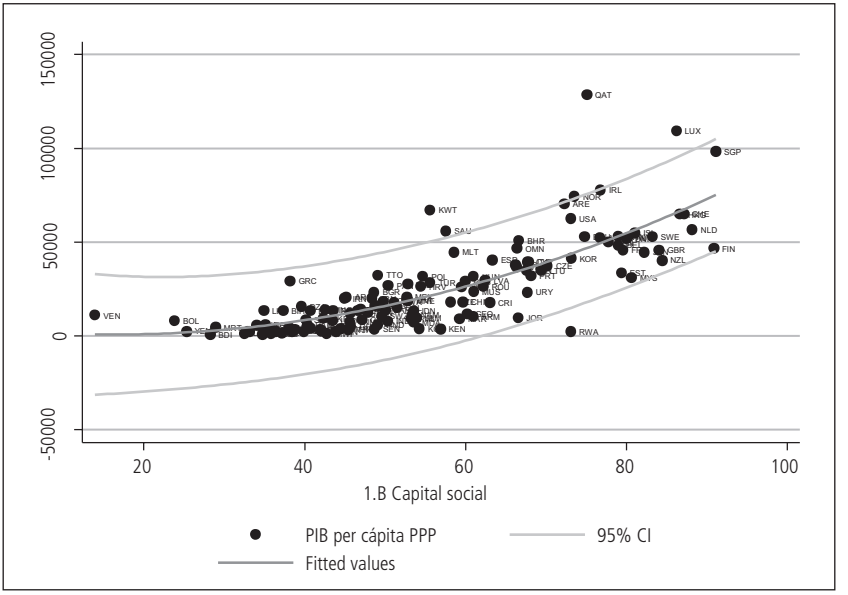
Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Capital social: concepto amplio que recoge la calidad de las relaciones personales y sociales, fortaleza de las normas y nivel de participación cívica en la sociedad. La presencia de capital social permite crear cohesión en la sociedad y más confianza entre los individuos reduciendo los costos de transacción.

Este factor dentro del grupo de instituciones es el que mayor varianza compartida tiene con el PIB per cápita (60,2%). Esto significa que existe una correlación elevada entre el capital social y la capacidad productiva de un país. Ecuador se ubica en el puesto 90 entre 140 países analizados

con una calificación de 46 puntos: por encima de Argentina (45 puntos), Paraguay (43), Bolivia (24) y Venezuela (14), pero por debajo de Uruguay (68), Chile (59), Colombia (51), Brasil (49) y Perú (47).

Ilustración 1. Correlación entre capital social y el PIB per cápita (PPP)

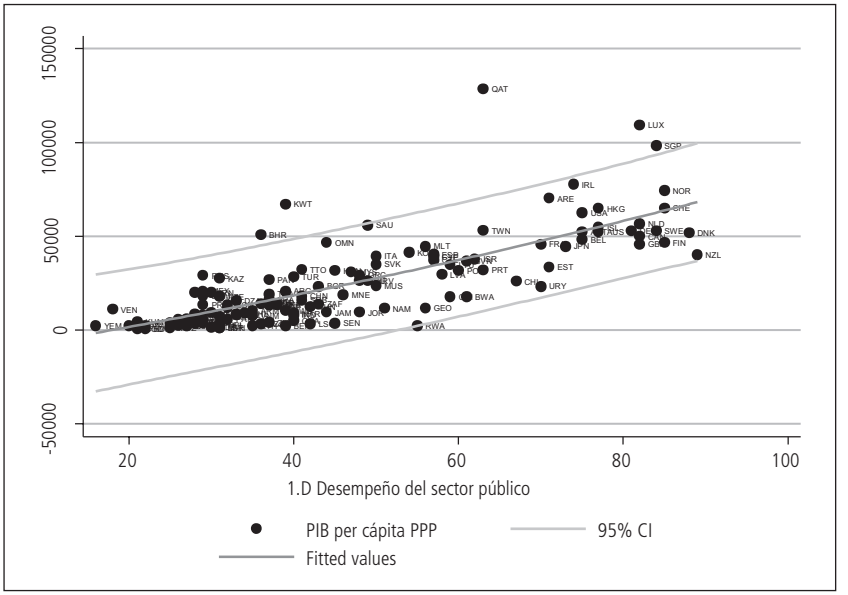


Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Desempeño del sector público: el mejor desempeño se obtiene cuando existe una reducida carga de regulaciones gubernamentales, eficiencia en el marco legal para resolver disputas, participación electrónica y un gobierno orientado al futuro.

El desempeño del sector público es el factor que se ubica segundo dentro del grupo de instituciones, con una varianza compartida con el PIB per cápita de 59,5%. Ecuador se ubica en el puesto 90 entre 140 países analizados con una calificación de 32 puntos: por encima de Paraguay (29) y Venezuela (18), pero por debajo de Uruguay (70), Chile (67), Argentina (39), Colombia (37), Brasil (37) y Perú (37).

Ilustración 2. Correlación entre desempeño del sector público y el PIB per cápita (PPP)

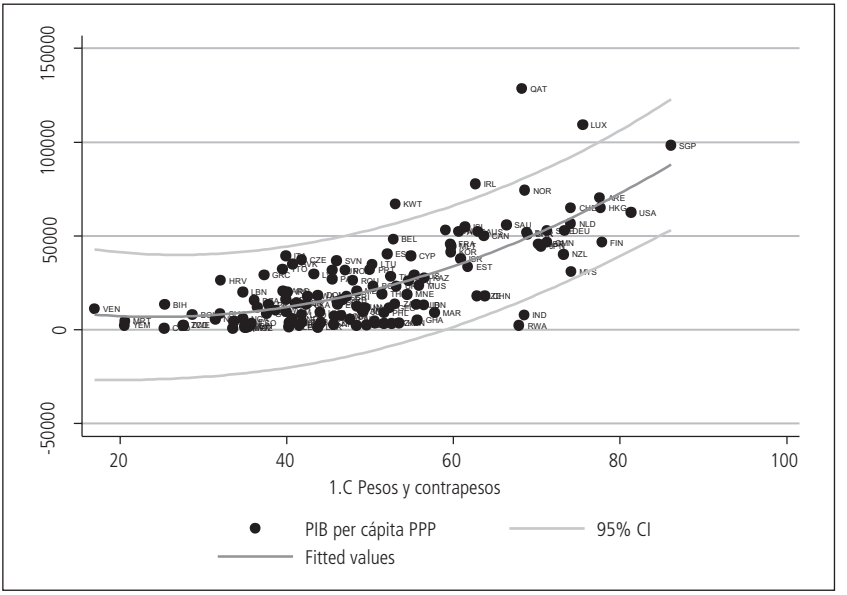


Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Pesos y contrapesos: este indicador hace referencia a las limitaciones que tiene el poder para evitar que actúe de manera arbitraria y sin control. Aquí se incluye la transparencia presupuestaria, independencia judicial, eficiencia en el marco legal cuando se cuestiona las regulaciones vigentes y libertad de prensa.

El factor de pesos y contrapesos se ubica tercero con una varianza compartida con el PIB per cápita de 48,4%. Ecuador se ubica en el puesto 110 entre 140 países analizados con una calificación de 36 puntos: por encima de Bolivia (29 puntos) y Venezuela (17), pero por debajo de Chile (55), Uruguay (53), Colombia (46), Perú (41), Brasil (40), Argentina (40) y Paraguay (38).

Ilustración 3. Correlación entre pesos y contrapesos y el PIB per cápita (PPP)

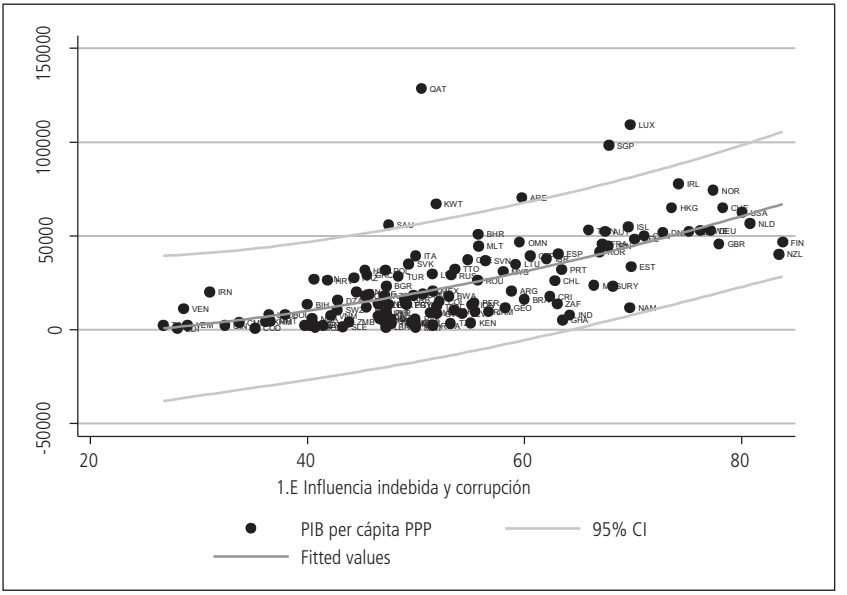


Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Influencia indebida y corrupción: aquí se recoge la incidencia de la corrupción en el sector público como resultado del tráfico de influencias y el desvío de fondos públicos.

El factor de influencia indebida y corrupción se ubica cuarto con una varianza compartida con el PIB per cápita de 39,5%. Ecuador se ubica en el puesto 101 entre 140 países analizados con una calificación de 45 puntos: por encima de Bolivia (38 puntos) y Venezuela (29), pero por debajo de Uruguay (68), Chile (63), Brasil (60), Argentina (59), Perú (55), Colombia (52) y Paraguay (49).

Ilustración 4. Correlación entre influencia indebida/ corrupción y el PIB per cápita (PPP)

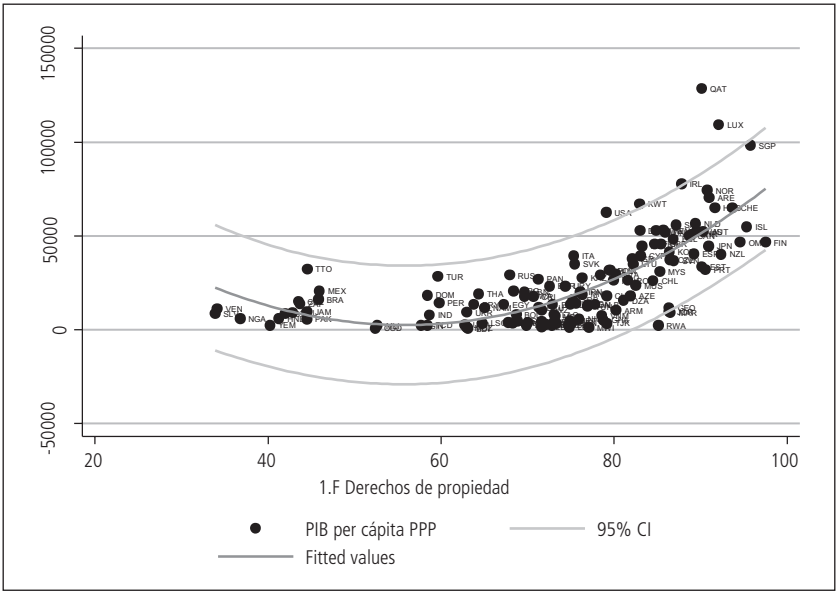


Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Derechos de propiedad: nivel de protección de los derechos de propiedad incluyendo activos financieros, protección de propiedad intelectual y calidad de la administración de la tierra (confiabilidad de la infraestructura, transparencia de la información, cobertura geográfica, resolución de conflictos sobre tierras y acceso equitativo a los derechos de propiedad).

El factor de derechos de propiedad se ubica quinto, con una varianza compartida con el PIB per cápita de 35%. Ecuador se ubica en el puesto 88 entre 140 países analizados con una calificación de 71 puntos: por encima de Bolivia (69 puntos), Argentina (68), Paraguay (64), Perú (60), Brasil (46), Colombia (44) y Venezuela (34), pero por debajo de Chile (85) y Uruguay (74).

Ilustración 5. Correlación entre derechos de propiedad y el PIB per cápita (PPP)

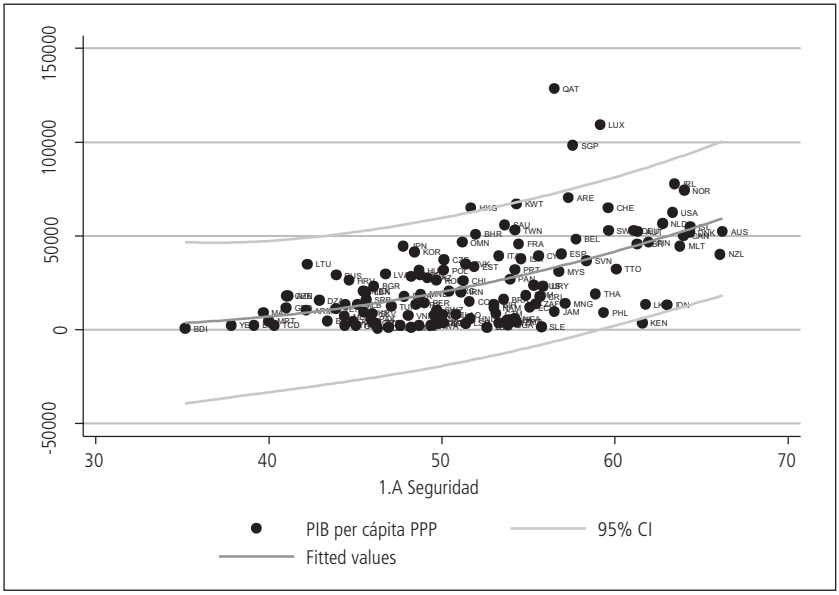


Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Seguridad: noción que se elabora en base a los indicadores costo de la delincuencia organizada para los negocios, tasa de homicidios, incidencia del terrorismo y confiabilidad de los servicios de policía.

El factor de seguridad se ubica sexto con una varianza compartida con el PIB per cápita de 29,8%. Ecuador se ubica en el puesto 39 entre 140 países analizados con una calificación de 55 puntos: por encima de Brasil (54 puntos), Colombia (52), Chile (51), Argentina (50), Bolivia (50), Perú (49), Paraguay (48) y Venezuela (44), pero por debajo de Uruguay (56).

Ilustración 6. Correlación entre seguridad y el PIB per cápita (PPP)

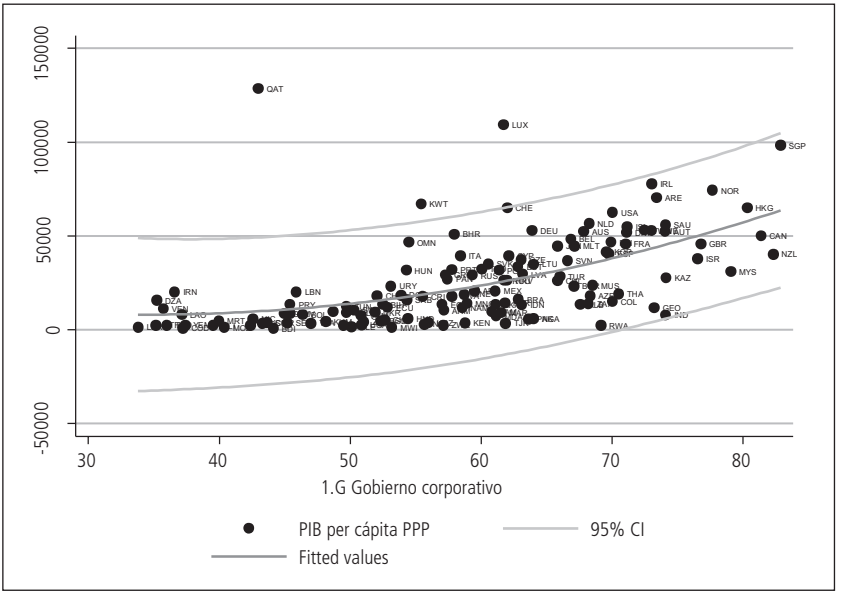


Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Gobierno corporativo: se mide por la fortaleza en la auditoría y estándares de reporte, la regulación relacionada a conflictos de interés y el gobierno por parte de accionistas.

El factor de gobierno corporativo se ubica último con una varianza compartida con el PIB per cápita de 29,2%. Ecuador se ubica en el puesto 91 entre 140 países analizados con una calificación de 53 puntos: por encima de Bolivia (46 puntos), Paraguay (45) y Venezuela (36), pero por debajo de Colombia (70), Chile (66), Brasil (63), Perú (62) y Argentina (59). Tiene la misma calificación que Uruguay (53).

Ilustración 7. Correlación entre gobierno corporativo y el PIB per cápita (PPP)



Fuente: WEF.
Elaboración: propia.
Nota: análisis utilizando los datos de 140 países que forman parte del Informe Global de Competitividad 2018.

Por añadidura a las instituciones, el WEF analiza otros 11 pilares de la competitividad. Aquellos en los que Ecuador está entre los cuarenta peores del mundo son:

En dinamismo empresarial, Ecuador se ubica en el puesto 129 de 140 países, descenso de cinco puestos. Dentro de este indicador, los puntos más conflictivos son: el tiempo necesario para empezar un negocio (131), marco regulatorio para quiebras (121), compañías que adoptan ideas disruptivas (120) y tasa de recuperación después de insolvencia (119).

En mercado de productos, Ecuador se ubica en el puesto 125 de 140 países, sin variación desde la última medición. Dentro de este indicador, los puntos más conflictivos son: prevalencia de barreras para-arancelarias (138), efecto en la competencia de impuestos distorsivos y subsidios (135) y nivel de dominación del mercado (117).

En mercado laboral, Ecuador se ubica en el puesto 113 de 140 países, descenso de tres puestos desde la última medición. Dentro de este indicador, los puntos más conflictivos son: prácticas de contratación y despido (136), costos redundantes (126) y políticas laborales (123).

En el resto de pilares (ordenados de peor a mejor), la ubicación del Ecuador es: adopción de tecnología de las telecomunicaciones (89), capacidad de innovación (88), estabilidad macroeconómica (87), sistema financiero (82), habilidades (75), tamaño del mercado (68) e infraestructura (59).

Nuevo rol del Estado

Todas las perversiones del Estado arriba expuestas están presentes en Ecuador. Esto obliga a repensar el rol del Estado con base en principios sólidos consistentes con la búsqueda humana de la libertad como única vía para expandir al máximo sus capacidades.

Al aceptar la existencia del Estado, los individuos le entregan poder de coerción sobre sus acciones. Este poder no puede ser ilimitado. Debe limitarse teniendo claros los principios fundamentales de su accionar: proteger la vida, garantizar la libertad y proteger la propiedad.

Estos principios deben traducirse en un marco legal e institucional que garantice un ambiente favorable para creación de bienestar, reglas claras y predecibles, reducir los riesgos de expropiación, reducir las trabas para las actividades económicas.

La normativa no puede olvidar que el centro y fin último del marco legal es el bienestar de los individuos. Esto significa que la defensa de los derechos individuales, incluyendo el derecho a la propiedad individual, se debe poner por encima de cualquier otro objetivo estatal o público.

Segundo, buscar que los individuos se empoderen y puedan tomar decisiones por sí mismos. Priorizar los recursos del Estado para educación, salud y seguridad, para tener individuos empoderados. La contraparte es reducir todo el gasto innecesario en actividades que no contribuyen a proteger la vida, garantizar la libertad ni proteger la propiedad de las personas.

No se puede permitir que la acción del Estado sirva para afectar a algunos en beneficio de otros (incluso sin son mayoría). Se necesita un Estado que permita que florezca la iniciativa privada, que los empresarios y emprendedores quieran arriesgar e innovar. Un Estado que no restrinja la competencia para proteger a unos ciudadanos, afectando a otros. Sustituir un Estado que protege intereses creados de grupos, por uno que permita que aparezcan nuevos emprendedores.

¿Cómo hablar de mejorar capacidades productivas, cuando la política pública y la cultura en general tienen precisamente el efecto contrario? Como primer paso, es necesario terminar con el desperdicio de recursos al utilizar el principal ahorro depositado en la seguridad social para financiar el gasto público, en lugar de la inversión productiva. Para liberar este ahorro del voraz apetito del gobierno, es necesario crear un mercado privado de fondos de pensiones y aseguramiento. Adicionalmente, hay que volver atractivo el mercado de capitales para que todos los individuos, sin importar el nivel de ingresos, puedan ahorrar adquiriendo títulos emitidos por empresas productivas.

A pesar de estos esfuerzos, el ahorro nacional siempre será insuficiente y se deberá complementar esta política creando condiciones atractivas para que lleguen capitales extranjeros (ahorro de otros países). Para lograrlo se tendrá que eliminar la desconfianza que Ecuador genera por su largo historial de inestabilidad jurídica y cambios regulatorios generalmente hostiles al inversionista.

Afortunadamente, la dolarización juega a favor del Ecuador porque elimina el riesgo de expropiación cuando la moneda se devalúa. El siguiente paso es eliminar de la Constitución la limitación para que inversionistas internacionales acudan a arbitrajes fuera de la región en caso de disputas con el Estado y negociar nuevos Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones. Al retirar a los inversionistas internacionales de la jurisdicción local, se superará la desconfianza que genera la incestuosa relación entre la justicia ecuatoriana y los poderes políticos de turno.

Una transformación tributaria deberá volver "competitivos" a los impuestos en el país en relación países vecinos. Es necesario eliminar el impuesto a la salida de divisas porque, en la práctica, funciona como una

barrera al ingreso de capitales. Se requiere abandonar la sustitución de importaciones que encarece la producción local.

No se puede olvidar la necesidad de construir capital cultural que se vea reflejado en la creación de una cultura que maximice las relaciones voluntarias en la sociedad, que tiene como características que ambas partes salen ganando. En la práctica, esto significa un respeto irrestricto a los derechos de propiedad, a los contratos, independencia de la justicia, etc.

El nuevo rol del Estado debe permitir acelerar la acumulación de capital y construir capital cultural, para así recuperar las décadas de atraso en el grado de desarrollo del Ecuador.

Bibliografía

Bastiat, Frédéric (2007). *The Law*. Alabama: Ludwig von Mises Institute.

Hayek, Friedrich August (1993). *The Constitution of Liberty*. Chicago: Chicago Press.

Lewis, Lionel Stanley (2000). *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case*. New Jersey: Transaction Publishers.

Rothbard, Murray (2009). *Man, Economy, and State with Power and Market*. Alabama: Ludwig von Mises Institute.

Weber, Max (2009). "La política como vocación" En *El político y el científico*: 81–180. Madrid: Alianza Editorial.

WEF (World Economic Forum) 2018. Informe Global de Competitividad 2018. http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad

Distintos senderos de austeridad

Sebastián Oleas*

Resumen

Este capítulo presenta una visión de las distintas aristas de la austeridad, tratando de ir más allá del tradicional enfoque sobre el PIB. Si bien la visión de recorte de los gastos por sobre el incremento de impuestos es favorecida en la literatura para promover la austeridad fiscal y el posterior efecto positivo sobre el crecimiento en un plazo menor, ninguna de estas alternativas está libre de costos. Esta discusión es relevante en la coyuntura ecuatoriana dado los explotados esquemas de ajuste fiscal implementados recientemente bajo la supervisión del FMI. La disyuntiva pasa por definir el camino menos costoso y que permita una recuperación sostenible en la cual se respeten los equilibrios macro fiscales.

Palabras claves: Austeridad, crecimiento económico, desarrollo económico, política fiscal, impuestos, gasto público, inversión, capital humano, economías desarrolladas, economías emergentes.

* PhD(c), Universidad San Francisco de Quito. soleas@usfq.edu.ec.

Introducción

El estudio de la balanza fiscal intenta explicar su impacto en el desarrollo de indicadores macroeconómicos, en función de las características especiales de cada país y de su situación económica. La literatura es amplia en cuanto a evidencia empírica. Algunos autores encuentran que la responsabilidad fiscal medida en términos de reglas fiscales transparentes y una base legal que asegure reglas estables, promueven un crecimiento económico por sobre el promedio en muchos de los países analizados (la gran mayoría de ellos pertenecientes a la unión europea dada las características de la crisis del año 2008).

Este artículo explora la relación entre austeridad y crecimiento, aportando ciertos elementos que van más allá de la simple medida del cambio en el PIB. La discusión trata de contestar si es que esta relación existe o no y si es que se puede establecer una causalidad. La literatura sugiere que el déficit fiscal, en ciertos casos, influye negativamente en el crecimiento económico, y la discusión pasa por si es que se sobrepasan o no niveles críticos del endeudamiento o déficit fiscal con respecto al PIB. Por ejemplo, Adam y Bevan (2014) encuentran que reducir el déficit fiscal hasta un límite de 1,5% del PIB en países en vías de desarrollo facilita el crecimiento económico, pero si el déficit baja más que este porcentaje, el efecto en el crecimiento desaparece o se invierte. Al mismo tiempo, la evidencia también sugiere que, en países en desarrollo, el déficit fiscal y el crecimiento económico pueden aumentar paralelamente, cuando la deuda pública se utiliza de manera eficiente. Esto puede implicar que en cualquier escenario (con o sin déficit) la responsabilidad fiscal en cuanto a transparencia, eficiencia y reglas claras es un determinante en el desempeño de los indicadores macroeconómicos.

El artículo también discute otros elementos. Primero, analiza la estructura de ingresos y gastos fiscales, es decir, entender si vale la pena sostener gastos corrientes o de capital y, dentro de eso, qué tipo de gastos, durante cuánto tiempo y en qué magnitud. La discusión en este punto es amplia. La literatura demuestra que los déficits fiscales reducen el ahorro agregado y el ingreso nacional (Gale y Orszag, 2003). Por eso es importante

contrastar con los beneficios que puede traer, por ejemplo, la inversión en infraestructura pública incluso cuando esto causa desequilibrios fiscales. Y segundo, considerar los mecanismos con los cuales se puede equilibrar la balanza fiscal, es decir, las decisiones políticas que pueden ayudar a descentralizar el gasto y la administración pública. Se debe responder si los procesos de privatización son efectivos como método de generar ingresos y reducir gastos, y si estos tienen efectos positivos o negativos en la recaudación tributaria, como lo discute Mackenzie (1998).

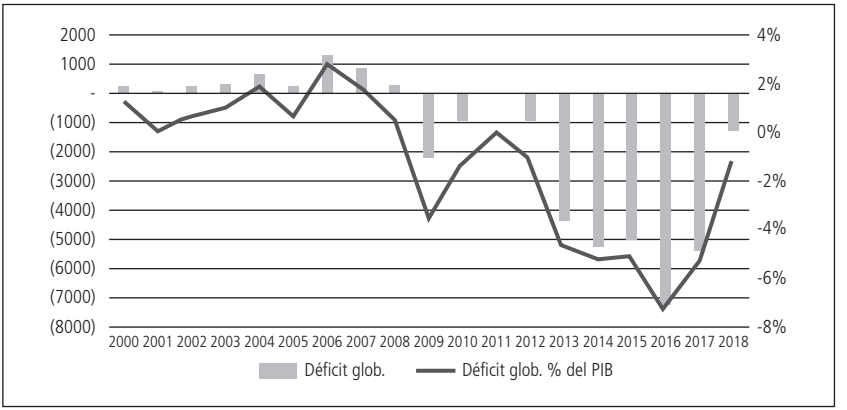
Una visión breve de la situación fiscal reciente en el Ecuador[1]

La balanza fiscal de un país se puede definir como el rubro de ingresos menos gastos. Entonces, existen dos formas en las cuales se puede ver afectada: por shocks en los ingresos o por cambios en los gastos. El gobierno de Rafael Correa se caracterizó por incrementar el gasto público significativamente durante su gobierno, y eso causó que el déficit fiscal cambie como se observa en el gráfico 1. Hasta el 2006, la balanza fiscal estaba equilibrada y oscilaba alrededor del cero, pero a partir del 2007, el déficit fiscal comenzó a aumentar, empeorando drásticamente cuando el precio del petróleo bajó.

Luego de observar la evolución del déficit fiscal, vale la pena analizar qué componentes han sido los más volátiles durante este periodo. En el gráfico 2 se observa cómo ha ido creciendo el gasto público corriente y de capital y también cómo han evolucionado los ingresos no petroleros. Es claro que los gastos corrientes han sido mayores que los de capital y han ido creciendo siempre, mientras que el gasto de capital se reduce cuando los ingresos petroleros empiezan a bajar. Tiene sentido ver que la tendencia de los gastos corrientes no cambia en el momento en el que se dispone de menores ingresos, por las características de este tipo de gasto. Ajustar el gasto corriente, que se compone principalmente de sueldos y contratación de servicios, puede tener un costo político muy alto, además de un impacto fuerte

1 Para elaborar esta sección se contó con la asistencia de Sebastián Jiménez, estudiante de economía de la USFQ.

Gráfico 1. Déficit fiscal global
(Millones de USD y % del PIB)



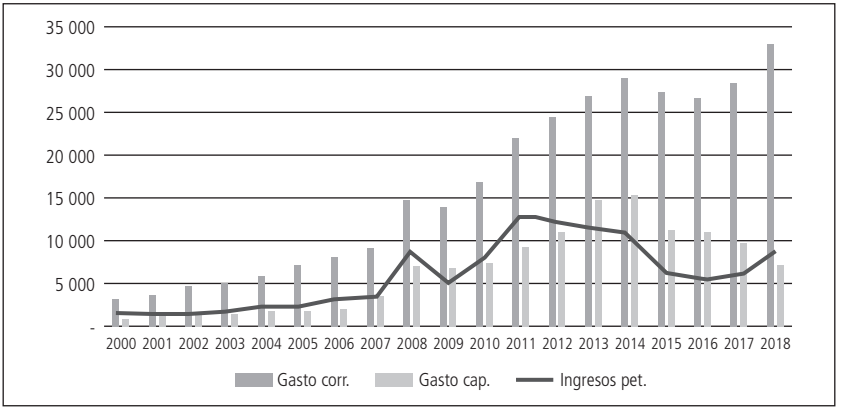
Fuente: Observatorio de la Política Fiscal (OPF).

en los niveles de desempleo. Estos efectos resultan ser incentivos suficientes para no modificar esta cifra, aun cuando los gastos se vuelven insostenibles, causando un mayor déficit fiscal, que se debe financiar con deuda.

Dentro de este análisis de gasto, habría que diferenciar ambos por sus objetivos y sus retornos. A pesar de que sea muy complicado medir el retorno de la inversión en infraestructura, por ejemplo, existe evidencia que respalda la necesidad del gasto público como mecanismo para el crecimiento en varias aristas (ver sección correspondiente). Asiedu (2002) presenta un modelo que explica cómo la inversión en infraestructura tiene un gran porcentaje de responsabilidad en atraer inversión privada extranjera dado que permite tener las condiciones básicas para el funcionamiento de cualquier industria. En este sentido, la inversión pública en infraestructura no tiene retornos monetarios en sí misma, pero si retornos económicos. Por otro lado, Canning y Bennatham (2000) encuentran que la inversión pública en caminos y provisión de electricidad tienen altas tasas de retornos sociales. Además, estos retornos son altamente complementarios con otros capitales físicos y humanos, dando el mismo nivel de importancia al aumento de capital humano, es decir, a la inversión en educación. Como es razonable pensar, Canning y Bennatham encuentran que los retornos de

este tipo de inversión tienen rendimientos decrecientes cuando existen de manera aislada, es decir sin crecimiento económico holístico. Siempre es posible un análisis costo beneficio de la inversión pública, pero el enfoque puede ir mucho más allá, como en lo expuesto en este párrafo. Por ende, hay que pensar en que si bien el déficit fiscal aumenta con el incremento del gasto público, este también puede contribuir a que disminuya si es que atrae inversión privada doméstica y extranjera.

Gráfico 2. Gasto público e ingresos petroleros (Millones de USD)



Fuente: OPF.

Bajo este escenario pueden suceder muchas cosas. El efecto que tiene este panorama sobre el crecimiento del país no es claro. Existen efectos positivos en el PIB por el aumento del gasto público y el respectivo aumento en el consumo por parte de las personas, pero los efectos futuros de tener ese déficit dependen de muchos factores.

El panorama general: ¿tiene efecto la austeridad sobre el crecimiento?

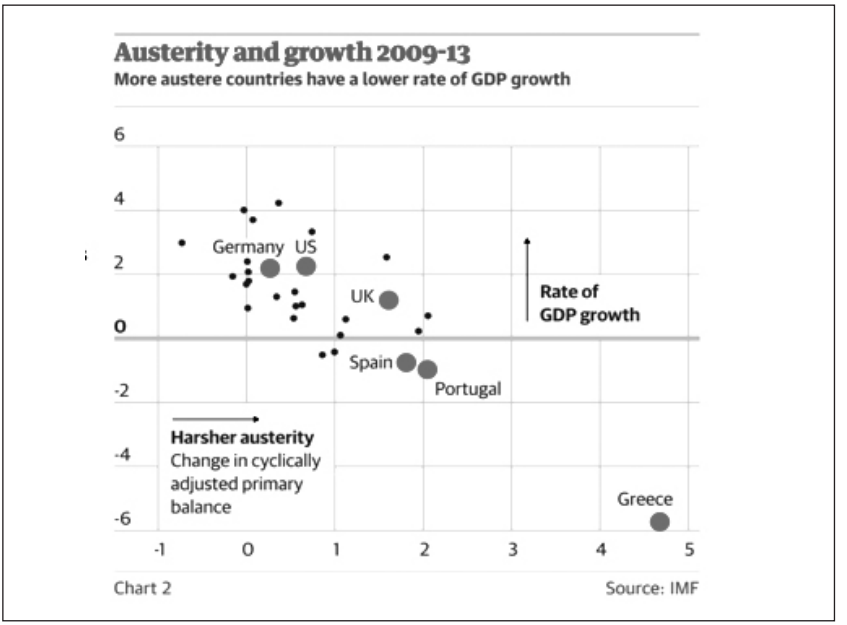
La pregunta se refiere a la forma en la que la política fiscal afecta al crecimiento económico. El escenario sobre el que se monta esta discusión es la crisis global del 2008 en el teatro europeo. ¿El estímulo fiscal promueve el crecimiento económico? La discusión a nivel del público en general ha estado influenciada por gráficos de correlaciones entre medidas de austeridad fiscal y crecimiento económico para muestras limitadas de países sobre horizontes temporales limitados también. Los estudios académicos, en cambio, no han innovado en este enfoque, quizás por la dificultad que entraña la direccionalidad de la causalidad: de austeridad a crecimiento y de crecimiento a austeridad. En un trabajo de Mauro y Zilinsky (2015) se exploran correlaciones en los datos, empezando desde las más simples hacia regresiones multivariadas para varios países en diferentes periodos de tiempo. Los resultados muestran que las correlaciones pierden significancia cuando los plazos se amplían y se omiten los valores atípicos. Con respecto a las regresiones multivariadas usando muestras ampliadas, una contracción en la política fiscal está significativamente asociada con menor crecimiento solo en algunas de las especificaciones. En este sentido, Eberhardt (2107) encuentra resultados similares en una muestra de 27 países en largas series de tiempo. Sus resultados apuntan a especificaciones no lineales que verifican que no existe evidencia de una relación de largo plazo entre deuda (austeridad fiscal) y crecimiento.

Las limitaciones de las correlaciones (típicamente reflejadas en los diagramas de dispersión, ver gráfico 1) reportan el promedio de cambio anual del déficit primario (ajustado por el ciclo como porcentaje del PIB) en el eje horizontal y la tasa real promedio de crecimiento del PIB en el mismo periodo en el eje vertical. En este típico ejercicio de regresión (ver Paul Krugman 2015 y otras versiones de este mismo gráfico), la clásica correlación es inversa entre crecimiento del PIB y el déficit primario. Los problemas con este argumento son varios y altamente sensibles a periodos alternativos de tiempo, al rol que juegan los datos atípicos, al proceso (transparente o no) de seleccionar países y otros potenciales determinantes

del crecimiento económico. En este sentido, los argumentos a favor de la causalidad pueden ser difíciles de sostener. Por un lado, las variables fiscales son altamente sensibles al crecimiento económico. El argumento detrás de esta causalidad pasa por suponer que si un país otorga estímulos fiscales (reducción de la austeridad) cuando su crecimiento es bajo, la correlación observada entre este estímulo y el crecimiento económico podría subestimar la verdadera relación causal entre estímulo fiscal y crecimiento. Es más, el argumento presupone que el financiamiento para los estímulos fiscales estará disponible para el gobierno del país en cuestión, independientemente de la tasa de crecimiento del PIB. La evidencia, en cambio, indica que, en las fases iniciales de una crisis fiscal y económica, una proyección baja del crecimiento del PIB puede incrementar los temores sobre la sostenibilidad fiscal, dificultando el acceso al financiamiento para poder proveer estos estímulos fiscales.

Innovaciones en este tipo de estimaciones pasan por incrementar el número de observaciones (años) y escoger los países relevantes. En este sentido aparece el trabajo de Mauro y Zilinsky (2015). Estos autores trabajan sobre muestras más extendidas y se enfocan en los países europeos (miembros de la Unión Europea) y otros integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El estudio de estos autores se enfoca en el periodo inmediatamente previo a la crisis mundial del 2008 y se extiende hasta el año 2014. La razón de considerar periodos previos a la crisis fue tomar en cuenta los importantes estímulos que algunos países realizaron entre 2008 y 2009. En la muestra de 40 países que son miembros de la OCDE, controlando por el comportamiento atípico de Grecia y España en el periodo, los coeficientes de regresión pierden significancia estadística. La relación inversa entre crecimiento del producto y el nivel de austeridad medido por la participación del déficit primario en el PIB pierde su poder explicativo.

Gráfico 3. Típico gráfico de correlación entre crecimiento de PIB y contracción fiscal



Fuente: *The Guardian.*

Lo que hacen luego Mauro y Zilinsky es mirar regresiones más complejas para tratar de explicar la causalidad entre la política fiscal y el crecimiento económico. Para ello controlan por otros factores, en los mismos países de los párrafos anteriores. Observan, por ejemplo, cuál es el efecto del crecimiento económico de los socios comerciales sobre la participación de las exportaciones en el producto, el crecimiento económico previo a la crisis, las tasas de interés reales, las fluctuaciones en los tipos de cambio efectivos reales y la asociación que pudiese existir entre el estímulo fiscal (o austeridad) y crecimiento económico en economías particularmente abiertas.

Los métodos de estimación utilizados por estos autores incluyen tanto regresiones simples como regresiones robustas y los resultados son menos que concluyentes. Aunque el signo de la relación entre crecimiento del PIB y la política fiscal (léase austeridad) es el esperado, el parámetro no es estadísticamente significativo en muchas de estas regresiones.

En resumen, sea que se utilicen correlaciones o especificaciones más complejas para tratar de determinar la relación entre crecimiento económico y austeridad, la evidencia (al menos en el contexto europeo poscrisis del 2008) es, por decir lo menos, frágil.

A favor de la austeridad

A la luz de lo discutido en el párrafo anterior y en un tono más favorable y concluyente a favor de la austeridad (en particular en el contexto de la reducción de deuda a través de una contracción del gasto público) están los trabajos de Alberto Alesina y sus coautores Carlo Favero y Franceso Giavazzi (2018 y 2019). Ellos son conocidos en algunos círculos como los Bocconi boys (en referencia a la universidad italiana a la están afiliados y por una irónica referencia a las políticas liberales de los Chicago boys de Chile de la década de los años 80 del siglo pasado). En estos trabajos, los autores desarrollan la discusión alrededor de la siguiente pregunta: en caso de decidir por la austeridad, ¿es el camino la reducción del gasto o el incremento de impuestos?

El escenario sobre el que se monta esta discusión es la ya bien conocida crisis financiera mundial del 2008, con países desarrollados que continúan altamente endeudados y con una relación deuda a PIB que pudo haber excedido, en algunos casos, el 200%. En este escenario, los autores proponen dos salidas mutuamente excluyentes. Por un lado, el problema se puede enfrentar reduciendo el gasto. Por otro, incrementando el ingreso del gobierno por la vía de los impuestos. De no tomarse alguno de los caminos, la situación solo se agravará. Entre las dos vías, la elección apunta a la menos costosa. El escenario, eventualmente, se agravaría si es que potencialmente los bancos centrales de las economías desarrolladas empiezan a utilizar las medidas monetarias disponibles (bajas tasas de interés empujadas por una política monetaria expansiva) si la inflación (hasta ahora baja) empieza a acelerarse. Si esto ocurre, los países altamente endeudados empezarán a enfrentar una deuda onerosa en la medida en la que los intereses aumentan. A mayores pagos de intereses, los fondos fiscales disponibles se reducen para

actividades que compiten con este pago de intereses y que, eventualmente, tienen un mayor impacto sobre el crecimiento (y desarrollo) económico, como es la inversión en infraestructura, educación y salud.

Según Alesina y otros, la pregunta sobre qué camino seguir se vuelve relevante en un contexto típicamente expansionista del gasto (receta keynesiana), cuando el gobierno trata de estimular el crecimiento y el mercado laboral. En este entorno, algunos economistas proponen reducir el gasto para alcanzar un sector fiscal balanceado. Sin embargo, otros proponen incrementar los impuestos. ¿Quién está en lo correcto? La respuesta pasa por mirar lo que los autores definen como las matemáticas de la reducción del endeudamiento, en particular la relación deuda a producto, ya que permite dimensionar los recursos con los que una economía cuenta para repagar su deuda. ¿Cómo reducir el ratio? Una vía es atacar el numerador, sea reduciendo el gasto o incrementando los ingresos. La otra es enfocarse en el denominador, y específicamente en las formas de expandir el tamaño de la economía (crecimiento). En un contexto ideal, un gobierno lleva el déficit hacia un superávit primario (el exceso de ingresos por encima de los gastos sin tomar en cuenta el pago de intereses) sin afectar el crecimiento. En cambio, si las políticas que buscan reducir el déficit provocan una recesión, entonces el impacto es sobre el crecimiento, y el ratio deuda a PIB podría incrementarse, sin que se cumpla el objetivo de balancear las cuentas fiscales.

Alesina y sus coautores se embarcan entonces en responder a esta pregunta revisando evidencia a partir de los noventas del siglo pasado (Alesina y Ardagna, 2013). Al igual que los autores escépticos sobre el "poder" de la correlación entre crecimiento económico y austeridad fiscal (ver sección anterior), los autores revisitan datos de los países miembros de la OCDE entre 1981 y 2014, excluyendo a los que antes pertenecían a la antigua órbita de la Unión Soviética. Su ejercicio consiste en revisar casi 3500 cambios en política que, durante el periodo descrito, apuntaran a reducir el déficit (austeridad) sea a través de incrementar impuestos o reducir gastos. Excluyen del análisis las políticas que apuntaran a estabilizar el producto en el siguiente sentido: menor gasto para tratar de desacelerar una economía recalentada y que, eventualmente, podría empezar a presionar al

alza los precios. Es decir, descartan cambios endógenos de política y solo consideran los cambios exógenos que constituyen una decisión política per se, sobre los cuales los hacedores de política tienen control. Los autores reconocen como una de las limitaciones del estudio el hecho de solo considerar países desarrollados (donde el impacto de la crisis del 2008-2009 fue amplificado) y no economías emergentes y en desarrollo, las cuales (eventualmente) tienen un gobierno más pequeño. Además, reconocen que no toman en cuenta las implicaciones institucionales de largo plazo o los acuerdos intergeneracionales como es la seguridad social. Como advertencia final, no consideran el inverso de la austeridad que también puede tomar dos caminos: reducción de impuestos o incremento en gasto, a modo de contrastación.

A la luz de estas advertencias, los autores identifican que los programas de austeridad vienen en un sabor básico que consiste en un plan multianual, entre tres y cuatro años, que los gobiernos adoptan y que apunta a reducir el ratio de deuda a PIB. La forma que toman estos programas es binaria. Por un lado, planes que reducen el gasto y por otro, planes que incrementan los impuestos. La conclusión a la que llegan es contraintuitiva, desde un punto de vista keynesiano. Es decir, los planes que reducen el gasto, en palabras de los autores, causan menos daño al crecimiento que los planes con base en incremento de impuestos. De forma cuantitativa, Alesina y sus coautores encuentran que una reducción del 1% del gasto del gobierno, en promedio, reduce en 0,5% el crecimiento del país en cuestión y esta desaceleración dura menos de dos años. Si la economía se encontraba en una etapa expansiva, la reducción del gasto no tenía efectos sobre el crecimiento e incluso, la reducción del gasto podía estar asociada a la expansión del PIB, lo que se conoce como "austeridad expansiva". En cambio, aquellos ajustes fiscales originados en un incremento de los impuestos equivalente a 1% del PIB fueron procedidos por una contracción del orden de dos puntos porcentuales del PIB, contracción que puede perdurar por varios años.

Alesina y sus coautores extienden el análisis y exploran los efectos de la reducción de los programas de transferencias del gobierno y otras ayudas sociales (en el marco de políticas de menor gasto) sobre el crecimiento del

producto. La evidencia, indican, es que estas reducciones tienen un menor impacto sobre el producto y que esta contracción es de corta duración. El mecanismo de causalidad, conjeturan, es que los agentes económicos perciben que la reducción en las transferencias y ayudas sociales será permanente y, por lo tanto, en el futuro pueden esperar una reducción en la carga tributaria que fondea estos programas. Esta lógica la extienden hacia potenciales reformas a la seguridad social en las cuales la reducción del gasto del gobierno suele persistir en el tiempo y, en sociedades con poblaciones maduras, estas reducciones tienden a ser las menos costosas en términos del producto, dado que una parte significativa de la población está ya fuera del mercado laboral.

En cuanto a los efectos de la austeridad vía reducción del gasto sobre la inversión privada, los autores encuentran una respuesta positiva, mientras que esta tendencia se reversa cuando la austeridad se enmarca en un incremento de los impuestos. La causalidad pasa por la asociación que existe entre niveles de confianza empresarial y la inversión privada, en donde una reducción del gasto es preferida al incremento de los impuestos en episodios de austeridad.

Alesina analiza el comportamiento de los países en los cuales los planes de austeridad se implementan luego de la crisis a la que le sigue una recesión. En el contexto de países como Grecia, Portugal, España o Irlanda, los resultados no fueron distintos. Es decir, aquellos que escogieron planes de austeridad enmarcados por el incremento de tributos, sufrieron una profundización de la recesión comparados con otros en los cuales la austeridad fue realizada mediante reducción de gastos. La evidencia presentada por los autores es el Reino Unido que, entre 2009 y 2010, redujo el gasto público en cerca de 2,9% del PIB con recortes en el consumo e inversión del gobierno, reducción de transferencias y beneficios sociales, entre otros. El resultado, señalan los autores, fue que el Reino Unido tuvo una tasa de crecimiento mayor al promedio europeo y, añaden, la contracción de la inversión de 21% en 2009 fue recuperada en 2010, cuando, esta creció en un 6%.

La pregunta que surge inmediatamente de estos resultados es ¿por qué la tasa de crecimiento del PIB (o de otras variables relevantes) se comporta distinto frente a los dos caminos hacia la austeridad: reducción del gasto

o incremento de impuestos? Alesina y otros, ensayan varias vías de causalidad. La primera tiene que ver con las otras políticas que ocurren en conjunción con los planes de austeridad. Gajardo, Leigh y Pescatori (2014) utilizan evidencia internacional de países desarrollados (OCDE principalmente) y encuentran que la diferencia en los efectos del camino del gasto versus el camino impositivo está principalmente en la política monetaria aplicada junto con los planes de austeridad.

Una segunda posibilidad para explicar los efectos de los distintos enfoques de austeridad sobre el producto pasa por el comportamiento del tipo de cambio. El mecanismo de transmisión es el siguiente: un ajuste fiscal precedido por una devaluación de la moneda será menos dañino ya que, con unas exportaciones más competitivas, el crecimiento puede ser impulsado. Para Alesina, esta explicación carece de la potencia suficiente y no es soportada por la evidencia ya que, independiente del enfoque de austeridad implementado, no existe una diferencia significativa en el comportamiento del tipo de cambio previo al ajuste fiscal.

Finalmente, una tercera explicación podría ser que, al mismo tiempo que se producía el ajuste fiscal, se implementaban también reformas estructurales que involucran sobre todo la liberalización de mercados, en particular del mercado laboral. La dificultad con esta explicación, según Alesina y sus coautores, es que los datos no la respaldan, ya que no hay evidencia de que estas reformas estructurales ocurrieran al mismo tiempo que los recortes fiscales.

Una explicación más plausible, de acuerdo con los autores, pasa por el efecto que puede tener el ajuste fiscal sobre las expectativas y la confianza de los agentes económicos. En el escenario de partida, la economía está altamente endeudada y enfrenta la posibilidad de un incremento de las tasas de interés, lo que haría difícilmente sostenible el peso de la deuda. Los agentes perciben (de acuerdo con Alesina y sus coautores) que la estabilización fiscal será inevitable, sin embargo, no existe certeza sobre en qué momento ocurrirá. Una vez que dicha estabilización se produce, esta incertidumbre desaparece y junto con ella los costos. Los agentes que, generalmente, son más sensibles a esta incertidumbre son los inversionistas, debido a la extensión temporal de sus actividades. Varios modelos teóricos

en el campo de la macroeconomía (Blanchard, 1990) y de la economía política (Alesina y Drazen, 1991) han explorado la conexión entre la decisión de estabilización fiscal en el presente que remueve incertidumbre sobre mayores costos fiscales en el futuro y cómo impacta positivamente en la demanda al día de hoy, incluyendo la demanda por inversión. Aunque ninguno de estos modelos diferencia entre austeridad por la vía de reducción de gasto o expansión tributaria, Alesina y sus coautores se inclinan favorablemente por el camino de la reducción del gasto. Su racionalidad pasa por el hecho de que un ajuste fiscal basado en incremento de impuestos, pero que no lidia con el posible crecimiento de las transferencias y beneficios sociales (que por lo general son automáticos), no elimina completamente la incertidumbre de futuros incrementos impositivos para financiar estos mismos gastos. Por lo tanto, argumentan, la confianza de los inversores es menor cuando el ajuste fiscal se conduce en un contexto de incremento de impuestos y no a través de una clara reducción del gasto (que incluye a las transferencias y ayudas sociales, presentes y futuras). Para respaldar este argumento, estos autores miran el efecto positivo que tuvo el ajuste fiscal por la vía del recorte del gasto sobre la confianza empresarial en los países y periodo considerados.

A esta explicación se suma otra que, a diferencia de la anterior, proviene desde el lado de la oferta. Las respuestas de la oferta a los incrementos tributarios o reducción de gasto, en el camino de la austeridad, son distintas a los mecanismos descritos desde el lado de la demanda. Sin embargo, para estos autores, la persistencia de los cambios en política fiscal se vuelve relevante. En este sentido, Alesina encuentra que la austeridad a través de un duradero incremento de impuestos produce una recesión más persistente, quizás por las distorsiones que suscitan los impuestos en las elecciones del mercado laboral desde el lado de la oferta y sobre las decisiones de inversión. En cambio, argumentan, el ajuste fiscal a través de una perdurable reducción del gasto produce una recesión más corta, ya que la señal a los agentes es que, eventualmente, esta reducción podrá ser seguida por una reducción de impuestos en un futuro no lejano.

A modo de cierre de esta sección y en línea con estos autores, la forma en la que se encara el desbalance fiscal es relevante por su impacto inmediato y

de mediano plazo sobre el crecimiento del producto. Partiendo de una situación de alto endeudamiento reflejada por el ubicuo ratio de deuda a producto, el proceso de austeridad, siguiendo la alternativa de mayores impuestos o reducción de gastos fiscales, puede tener efectos significativamente distintos sobre la razón en cuestión. Con más impuestos, Alesina y sus coautores indican que la corrección del déficit presupuestario fiscal puede implicar una desaceleración, e incluso una contracción tal en el producto, que el resultado final puede ser un empeoramiento en la razón de deuda a producto. Por otro lado, sostienen, una disminución del déficit a través de menor gasto casi no tendría efectos sobre el producto y promovería una reducción de la relación deuda a producto.

Austeridad y crecimiento en los países en desarrollo

Como se mencionó, la mayor parte de investigaciones recientes sobre la austeridad fiscal y su impacto sobre el crecimiento se han llevado a cabo en el contexto posterior a la crisis financiera mundial del año 2008 y sus implicaciones recesivas, en particular en Europa y en otros países de la OCDE. Un trabajo interesante y que arroja luces en otro contexto es el de Gupta et al. (2005). Los autores evidencian los efectos de la austeridad fiscal (a la que denominan consolidación fiscal) sobre el crecimiento en un grupo de países de bajos ingresos durante la década de los noventa del siglo pasado.

Su discusión arranca a partir de la evidencia empírica que soporta la noción generalizada de que las cuentas fiscales saludables son, en el largo plazo, buenas para el crecimiento económico. Sin embargo, el efecto sobre el crecimiento de corto plazo sigue siendo una pregunta abierta, tal y como ha sido discutido en párrafos anteriores. Un manto de ambigüedad aun oscurece las discusiones, no solo sobre la vía de la austeridad (más impuestos o contracción el gasto), sino sobre la duración de los efectos (atados a la duración de las medidas de austeridad). El debate es sensible a la selección de la muestra y la extensión de los periodos analizados. Lo interesante del trabajo de Gupta y sus coautores es que exploran estas mismas preguntas para países

de bajos ingresos. Además, extienden la discusión (dada la preferencia que existe por la restricción del gasto frente al incremento de impuestos) hacia el tipo de gasto que se restringe, o se debería restringir. Para tratar el tema, los autores guían su argumentación a partir de dos preguntas. La primera tiene que ver con el impacto de la posición fiscal, la composición del gasto y la naturaleza del financiamiento sobre el crecimiento del producto en países de bajos ingresos. La segunda consiste en tratar de responder si los efectos (apuntados en la pregunta anterior) son independientes de las condiciones fiscales iniciales. Un aspecto interesante es que el análisis no solo se limita a periodos de contracción fiscal, sino también incluye lapsos de expansión fiscal. Esta contribución está en línea de los trabajos de Alesina y otros discutidos anteriormente, extendiéndolos en el sentido de discriminar entre los distintos destinos del recorte fiscal.

Para Gupta, existen razones para creer que, al igual que en economías desarrolladas, en algunos países de bajos ingresos, la contracción fiscal puede ser expansiva. Sin embargo, el efecto de la austeridad expansiva dependerá del nivel de estabilidad económica del país en cuestión. En economías pre estabilización, donde las presiones inflacionarias y fiscales son apremiantes, un incremento en el gasto público puede no tener el efecto esperado sobre el crecimiento. Al contrario, para economías que han alcanzado un sólido nivel de estabilización, las opciones para el recorte fiscal se amplían y la priorización es posible. En este último punto, incluso expansiones fiscales iniciales que puedan lidiar con la estructura y peso salarial público, pueden tener impactos positivos sobre el crecimiento. Es aquí donde se soporta la pregunta anterior que hace referencia a las condiciones fiscales iniciales de cada país. Además de dichas condiciones, también es importante la relación entre la forma en la que se financia el déficit y el crecimiento económico. La extensa literatura sobre este tema tiene como ejemplos a los trabajos de Fischer (1983); Sarel (1996) o Khan y Senhadji (2001). La consolidación fiscal, muchos estudios lo demuestran, puede impactar (indirectamente) sobre la inversión privada y, consecuentemente, en el crecimiento al afectar los niveles de las variables monetarias agregadas. La evidencia indica que financiar el déficit con fuentes domésticas también puede generar presión inflacionaria. Con

mayores niveles de inflación, el crecimiento se reduce y, eventualmente, puede provocar inestabilidad económica y financiera.

Para responder a las preguntas planteadas, Gupta y otros analizan tres aspectos de la política fiscal en su relación con la tasa de crecimiento: la posición fiscal medida por los niveles y cambios en el balance del presupuesto del gobierno, el financiamiento de los déficits presupuestarios y la composición del gasto del gobierno. El ejercicio lo realizan para 39 países en el periodo 1990-2000. El estudio de Gupta y sus coautores muestra que en los países de ingreso bajo la austeridad (o consolidación fiscal) no tuvo un efecto negativo sobre el crecimiento de corto y largo plazo. Los resultados provistos por los autores son sólidos, en el sentido de que hay una relación entre el ajuste fiscal y el crecimiento per cápita en el periodo y muestra de países propuestos. Estos resultados son consistentes con aquellos para los países industrializados. En términos cuantitativos, una reducción de 1% en el ratio del déficit fiscal con respecto al producto conlleva un incremento del crecimiento del PIB per cápita de medio punto porcentual tanto en el corto como el largo plazo. Extrapolando este resultado, una reducción del déficit fiscal en los países de bajos ingresos de, por ejemplo, 4% a 2% podría empujar el crecimiento del producto per cápita entre 1% y 2%.

Sin embargo, de acuerdo con los autores, la selección de dónde recortar el gasto deja de ser trivial. Orientar la composición general del gasto público hacia usos más productivos es significativamente importante para dinamizar el crecimiento. La consolidación fiscal que se logra a través de recortes selectivos del gasto corriente tiende a impulsar mayores tasas de crecimiento que aquellas basadas en incrementos de los ingresos y recortes en gasto productivo (resultado similar a los encontrados para los países desarrollados). Específicamente atado a los resultados de Gupta, la protección de los gastos de capital durante un periodo de contracción fiscal puede llevar a un mayor crecimiento. Es más, entre los resultados provistos para la muestra seleccionada, una reducción en la masa salarial pública tiende a no afectar el crecimiento.

Con respecto a la respuesta a la segunda pregunta, la composición del financiamiento del déficit tampoco es trivial en el siguiente sentido. Una consolidación fiscal que reduce significativamente la parte doméstica de

financiamiento del déficit incrementa la probabilidad de un mayor y mejor crecimiento. Los autores estiman que una reducción del financiamiento doméstico del déficit tiene un efecto sobre el crecimiento de 1,5 veces comparado con lo que sucede cuando la reducción del déficit fiscal ocurre con ambas fuentes, domésticas y externas.

Claramente los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento están lejos de ser lineales. En esta sección, como en la sección anterior, la evidencia de la relación entre austeridad a través de restricción del gasto parece sostenerse tanto para países desarrollados con economías estables (baja inflación y balance fiscal razonable) como para economías de ingresos bajos y que transitan hacia la estabilidad macroeconómica (lidiando aún con inflación elevada y desbalances fiscales severos). En este contexto, la conclusión de Gupta pasa por seleccionar los gastos a recortar en el marco de la restricción fiscal. Es decir, incluso se pueden aumentar ciertos rubros para incrementar la probabilidad de expansión del PIB a expensas de otros gastos públicos.

Más allá del PIB

David Aschauer (1989) formula una pregunta interesante: ¿es el gasto público productivo o no? Esta discusión es relevante si se conecta con la idea de que exista selección en el marco de la política de austeridad. ¿Qué gastos recortar? Aunque Auschauer escribe en el contexto de los Estados Unidos de Norteamérica, arroja una importante intuición. La relación que considera el autor es entre productividad agregada (el motor del crecimiento económico) y las variables de flujo y stock del gasto del gobierno. Se enfoca particularmente en diferenciar los gastos y stock de capital militares (en defensa) de los no militares. El autor utiliza datos anuales de 1949 a 1985 y obtiene información sobre la actividad privada (producto, horas de trabajo, capital privado y productividad) y los contrasta con datos de capital público y flujos de gasto público utilizando técnicas econométricas. Los resultados indican que la acumulación de capital público que no sea de carácter militar es dramáticamente más importante en determinar la

productividad agregada de la economía que los flujos de gastos públicos, militares o no. Una segunda conclusión es que la acumulación de capital militar no se relaciona con la productividad agregada de la economía. Finalmente, la infraestructura fundamental no militar (caracterizada como stock de capital no militar) como calles, autopistas, sistemas de transporte masivo, alcantarillado, sistemas de agua (entre otros) explica más la productividad agregada de la economía. Extrapolando estos resultados, el mayor impacto sobre la productividad pasa por la acumulación de stock no militar, además de que los flujos de gastos corrientes no tienen impacto sobre la productividad. Por lo tanto, la elección de qué gastos recortar apunta claramente hacia los flujos y hacia la acumulación de capital no civil. Esto es relevante si es que, en el contexto de una contracción del gasto fiscal no se quiere afectar la productividad y, posteriormente, el crecimiento.

Sin embargo, el trabajo de Aschauer no explora otros tipos de acumulación de capital a través del gasto público, en particular, el que tiene que ver con la acumulación de capital humano. Baldacci y otros (2008) abordan esta cuestión en un artículo en el que, utilizando datos de panel (mismos países seguidos durante varios años) para 118 países entre 1971 y 2000, exploran los canales de transmisión entre el gasto social con el crecimiento en países en vías de desarrollo. El mecanismo de estudio es considerar distintos modelos tanto para capital humano en educación como para capital humano en salud y mirar cuál es el impacto del gasto público en este tipo de capital sobre el crecimiento de largo plazo. Los resultados de estos autores corroboran la intuición generalizada de que el gasto público en salud y educación tienen impacto directo positivo en la acumulación de capital en salud y educación y, a su vez, un impacto indirecto significativo y positivo en el crecimiento económico de largo plazo. Los resultados cuantitativos de sus estimaciones encuentran que un punto porcentual del PIB de incremento del gasto en educación se asocia con tres años más de escolaridad, en promedio, e incrementa el PIB per cápita en 1,4% para un periodo de 15 años. Con respecto a la salud, la tendencia y potencia estadística de los resultados es similar. Es decir, un incremento del gasto en salud equivalente a un 1 punto porcentual del PIB está asociado con un incremento de 0,6 puntos porcentuales en la tasa de supervivencia de los niños menores de cinco años

y, de forma indirecta, con el incremento de 0,5 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB per cápita sobre un periodo de 15 años. Obviamente, los efectos de la educación y la salud sobre el crecimiento ocurren en un horizonte temporal de largo plazo. Específicamente, dos tercios del efecto del gasto en educación ocurren en los primeros cinco años y el resto en un lapso de diez a 15 años (según Baldacci y sus coautores). En cuanto a salud, el efecto –según estos autores– es inmediato.

¿Por qué es importante esto? En el contexto de este capítulo, la relevancia del tiempo y los resultados a lo largo del tiempo son fundamentales al implementar políticas económicas, incluyendo las políticas fiscales. Estos resultados respaldan los efectos positivos de las políticas fiscales expansivas sobre la educación y salud, pero llevan a la siguiente pregunta: ¿qué ocurre en el caso de políticas fiscales que incluyen la restricción del gasto en un escenario de austeridad? ¿En cuánto tiempo se sentirán los resultados de estas políticas? Cobra entonces más preeminencia elegir el camino de la austeridad y su duración: más tributos o menos gastos. Si el camino elegido es la contracción de los gastos, la pregunta siguiente es ¿qué gastos se van a recortar? En este contexto, y de acuerdo con estos autores, la importancia de la gobernanza ("el buen gobierno") es fundamental. La decisión de gastar menos (o más) no es lo único a considerar, sino la calidad del gasto, garantizada por su buena gestión o por la austeridad, cualquiera que sea el caso. ¿Qué es buen gobierno? Según los autores, reducir la corrupción e incrementar la exigibilidad sobre la calidad del gasto del gobierno apuntan en esa dirección. Una nota final conlleva a pensar que no solo la cantidad del gasto es relevante sino, y más importante, su calidad.

Una revisión más reciente de esta arista está en el trabajo de Acosta-Ormaechea y Morozumi (2013). Estos autores preguntan si es que un gobierno puede incrementar el crecimiento de largo plazo alterando la composición del gasto público. Para responder utilizan datos de 56 países a partir de las estadísticas financieras globales del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el periodo 1970-2010. La discusión queda contextualizada por varias ideas. Tal como se discutió en secciones anteriores, países con alto nivel de deuda y que deciden tomar medidas de austeridad para reducir el peso de la misma pueden encontrar imposible el incrementar el gasto

fiscal por un tiempo considerable. Este mismo gobierno quisiera poder promover el crecimiento económico cambiando la composición del gasto público. Luego, varios países van entrando en una madurez demográfica por lo que, en un futuro no tan lejano, los gobiernos inevitablemente deberán incrementar el gasto en salud y en otros esquemas de protección social. Finalmente, parte de la factura creciente deberá ser cubierta con una reducción de gasto en otros componentes por lo que hacedores de política deberán decidir qué gasto recortar y, al mismo tiempo, preservar el crecimiento.

El estudio considera países con distintos niveles de ingreso: 14 de ingresos bajos, 16 de ingresos medios y 26 de ingresos altos. Utilizando técnicas econométricas de datos de panel, los autores concluyen que reasignar el gasto hacia educación tiene un efecto positivo y estadísticamente robusto sobre el crecimiento, cuando existe una reducción del gasto no específica o cuando se reduce el gasto en protección social. Los autores también encuentran evidencia según la cual el gasto de capital de parte del gobierno parece estar asociado con mayor crecimiento, aunque estos resultados no son particularmente robustos. Los resultados presentados por estos autores son relevantes en tanto muchos países introdujeron planes de austeridad luego del colapso financiero de 2008. Aunque la recuperación ya está de vuelta en algunos, otros aún experimentan la austeridad por lo que el prospecto de incrementar el gasto público aparece lejano. Dadas estas circunstancias, es importante identificar las posibilidades de reasignación de gasto que son más costo-efectivas desde el punto de vista del crecimiento económico.

La no gratuidad de la austeridad, más allá del PIB

Una estación final de este artículo contiene elementos de advertencia y tiene que ver con la evidencia de la austeridad sobre indicadores de calidad de vida y bienestar, más allá de los efectos sobre el crecimiento discutidos a lo largo de estos párrafos. La mayor parte de estudios en este contexto tienen que ver con el escenario europeo luego de la crisis de finales de la

década pasada y las consiguientes medidas de austeridad implantadas, en particular, la contracción del gasto.

El trabajo de Ortiz y otros (2015) es ilustrativo en este sentido. Estos autores revisan una década de austeridad en 187 países a partir de la crisis del 2008, identificando claramente dos periodos posteriores a este episodio. Por un lado, entre 2008 y 2009 se produce una expansión fiscal en casi todos los países como una medida contracíclica que amortigua los efectos de la crisis global sobre las personas (137 países de los considerados en este estudio expandieron el gasto fiscal a un promedio anual de 3,3% de su correspondiente PIB). Una segunda etapa entre el 2010 hasta el 2020 (a partir de proyecciones de la estructura del gasto) se caracteriza por una contracción del gasto en 127 países equivalente al 80% de la población global. Durante el periodo de contracción o austeridad, los autores describen siete políticas de ajuste fiscal en la mayoría de países considerados.

La reducción o eliminación de subsidios aparece en la agenda de 132 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. El abanico de subsidios a ser recortados es amplio: electricidad, combustible, alimentos y agricultura. Los potenciales efectos de eliminar estos subsidios son mayor costo de transporte y, como consecuencia, la creciente probabilidad de que estos productos queden fuera de la capacidad de consumo de muchos hogares alrededor del mundo. Además, una reducción de los subsidios a la energía puede, eventualmente, contraer la actividad económica.

Una segunda política de reducción del gasto tiene relación con el recorte o congelamiento de la masa salarial. Según Ortiz y otros, 130 gobiernos están considerando reducir el costo salarial a los trabajadores del servicio civil. Esta política se puede traducir en reducción de salarios o erosión real de los mismos. Si los trabajadores públicos afectados incluyen maestros o trabajadores de la salud, la provisión de estos servicios puede verse afectada.

La tercera política mencionada por Ortiz y sus coautores tiene que ver con la racionalización y focalización de los programas de protección social. Esta medida era considerada (a la fecha de publicación del artículo) por 107 gobiernos (68 de países en vías de desarrollo y 39 países de altos ingresos). La focalización y la racionalización incrementan el riesgo de

excluir a considerables segmentos de la población vulnerable de estas redes de protección social en momentos de crisis y dificultades económicas.

Las reformas a los esquemas de pensiones de jubilación aparecen también en la agenda de las políticas de austeridad en 105 de los países estudiados. Las medidas consideradas incluyen mayores contribuciones personales al sistema, extensión de los periodos de elegibilidad, incremento de la edad de jubilación, reducción de beneficios e incluso reformas estructurales a los sistemas de pensiones. Como resultado de esto, los futuros receptores de pensiones tendrían menores beneficios que aquellas generaciones que les precedieron.

Las reformas al mercado laboral aparecen como otro escenario de las políticas de austeridad consideradas por 89 de los gobiernos estudiados. Por lo general, incluyen revisar los salarios mínimos, limitar los ajustes salariales hacia cobertura del costo de la vida, descentralizar la negociación colectiva, incrementar las facilidades para despedir a las personas y reducir las compensaciones por terminación de la relación laboral. Aunque el argumento para promover estas reformas pasa por aumentar la competitividad del sector empresarial privado, existe el riesgo de precarización laboral y eventual reducción de los ingresos domésticos que pueden impactar los esfuerzos de recuperación posteriores a la crisis.

La reforma a los sistemas de salud es también parte de la agenda de 56 gobiernos de los países considerados. La forma que toma es, por lo general, mayores pagos por los servicios y copagos. El efecto de esta política es, potencialmente, excluir grupos considerados vulnerables.

El incremento de los impuestos al consumo de bienes y servicios estaba en la agenda de 138 gobiernos que la consideraron parte de las políticas de austeridad. Las formas de implementarlo eran aumentos de Impuesto al Valor Agregado, impuesto a las ventas o la eliminación de excepciones a estos impuestos. Esta medida potencialmente incrementa el costo de bienes y servicios (lo que afecta en una mayor proporción a los hogares de ingresos bajos y fijos) y por otro, entorpece la actividad económica en general. Además, los impuestos al consumo tienen (generalmente) características regresivas por lo que, de acuerdo a estos autores, si el camino de la austeridad es a través de mayores tributos, las opciones de impuestos a la renta, herencias, propiedad o corporativos deberían ser preferidas.

Finalmente, entre las siete acciones de política más frecuentes en el manual de austeridad, la privatización de activos y servicios fue considerada (de acuerdo a reportes del FMI) por 55 de los gobiernos estudiados, 73% de ellos en países en vías de desarrollo. Si bien la venta de activos y servicios produce un alivio de corto plazo para los problemas de balanza fiscal, se debe considerar la pérdida de flujo futura que estos activos podrían producir. Esta consideración es aún más relevante si se considera que las privatizaciones, en el contexto de la premura de los programas de ajuste fiscal, tienden a ser expeditas, con el riesgo de no valorar estos activos apropiadamente. Además, las privatizaciones suelen venir acompañadas de despidos, incremento en las tarifas y, eventualmente, problemas de calidad de los servicios y bienes.

En resumen, y en perspectiva, existe el riesgo de que enfocarse únicamente en los efectos de la austeridad sobre el crecimiento del producto, a través de reducción de gasto o incremento de impuestos, nuble otras implicaciones y costos de las medidas. La consecuencia puede ser, eventualmente, una recuperación sin empleo (o con empleos de baja calidad), una reducción en la calidad de vida de ciertos grupos vulnerables y una exacerbada conflictividad social. Todos estos temas, aunque significativos, exceden el alcance de este artículo pero no dejan de tener impacto sobre el crecimiento.

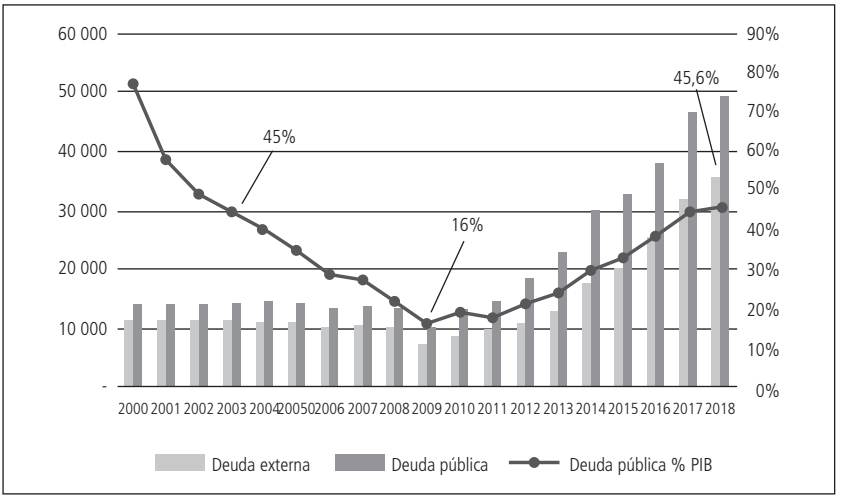
Ecuador: luego de festín, la dieta

Tal como se mencionó en una sección anterior, en los últimos diez años el gasto público creció de una forma importante. Entre 2000 y 2006, los gastos corrientes y de capital combinados del sector público no financiero (SPNF) representaron, en promedio, 21 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, entre 2007 y 2018, esta proporción aumentó a un 37% en promedio, a pesar de un derrumbe importante de los ingresos petroleros en 2009 y a partir de mediados de 2014 (aunque estos se recuperan levemente a partir del 2017).

A pesar de haber contado con ingresos petroleros extraordinarios que llegaron a ser equivalentes al 16% del PIB en 2011 (con un promedio de

10% entre 2007 y 2018)[2], la deuda pública empezó a crecer a partir del 2009. El gráfico 4 presenta la evolución de la deuda pública total, la pública externa y la participación de la deuda pública total en el PIB, entre 2000 y 2018.

Gráfico 4. Evolución de la deuda pública total y externa (Millones de USD y % del PIB)



Fuente: OPF.

Luego de una disminución constante a partir del año 2000, primer año de la dolarización, la deuda pública como porcentaje del PIB alcanzó un mínimo de 16% en 2009, como consecuencia de la moratoria estratégica de 2008 y la recompra, al año siguiente, de los bonos de deuda soberana de parte del gobierno a los acreedores a un tercio de su valor nominal. Sin embargo, a partir de ese momento, empieza a aumentar de forma sostenida, pasando de 16% del PIB a casi 46% en 2018,[3] el mismo nivel que había

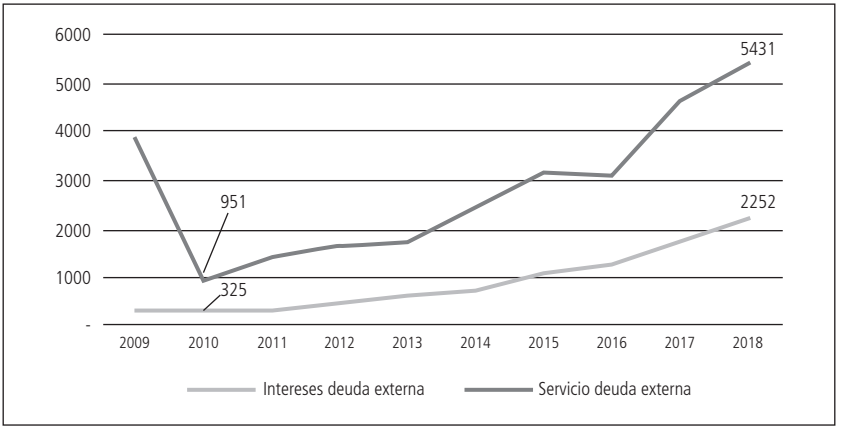
2 Entre los años 2000 y 2006, los ingresos petroleros representaron un promedio de seis puntos porcentuales del PIB.

3 Un último calculo publicado por el Ministerio de Finanzas coloca este valor en 49,17% en abril de 2019(https://www.eluniverso.com/noticias/2019/06/07/nota/7366671/deuda-total-sube-4917-pib -nuevo-calculo).

alcanzado quince años antes. Las características particulares de este nuevo endeudamiento, en lo que se refiere a la deuda externa, son sus plazos más cortos y mayores tasas de interés.

La presión de esta deuda empieza a hacerse sentir con más fuerza en la medida en que los plazos se vencen y el país debe honrar sus compromisos. El gráfico 5 refleja la evolución reciente del pago de intereses y servicio de la deuda externa. En 2018, dicho servicio multiplicó por seis veces el valor que representaba en 2010 y fue equivalente a cinco puntos porcentuales del PIB. En cuanto al pago de intereses, este fue siete veces el de 2010 y representó algo más del 2% del PIB. Además, el pago de intereses tuvo un crecimiento promedio anual del 24% entre 2009 y 2018.

Gráfico 5. Servicio e intereses de la deuda externa pública (Millones de USD)



Fuente: OPF.

Frente a este importante desbalance fiscal trabajado por más de diez años, el periodo de ajuste explícito se inició durante el primer trimestre de 2019, momento en el que se firma un acuerdo de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El anterior había ocurrido 16 años atrás, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez. El acuerdo, en su versión original, establece una línea de financiamiento por USD 4.2 mil millones, cuyo desembolso tiene como contingente que el gobierno ecuatoriano satisfaga

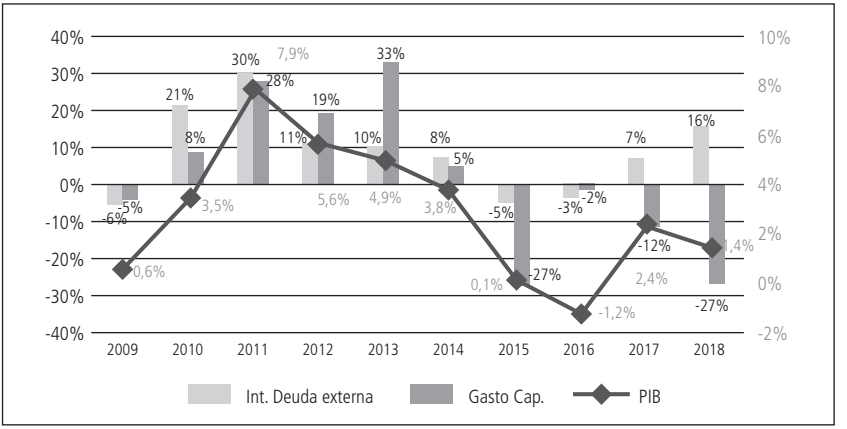
los hitos a los que se comprometió. De forma gruesa y ajustado al estándar del FMI, los principales puntos del acuerdo incluyen fortalecer los cimientos de la dolarización, crear empleos, promover la competitividad de la economía, mejorar la protección de los más vulnerables y, mejorar la transparencia y lucha contra la corrupción.

Si bien la propuesta del FMI incluye elementos estructurales como son los temas de transparencia, corrupción, dolarización y competitividad, el acuerdo trae elementos de austeridad fiscal como racionalizar el gasto fiscal (reduciendo la masa salarial), focalizar y eliminar subsidios. El ajuste se vuelve urgente por varias razones. Principalmente porque durante mucho tiempo, el crecimiento de los salarios ocurrió por encima de la productividad de la economía por lo que la producción ecuatoriana tiene dificultades en competir fuera del país. Además, en un esquema dolarizado, le es imposible ajustar su tipo de cambio. Por lo tanto, el único y particularmente doloroso ajuste puede ocurrir por la vía de una reducción del salario real vía desempleo. Al mismo tiempo se discute una reforma laboral, por ahora no consensuada, que tiene una alta probabilidad de fracasar e incrementar la conflictividad social.

Si el programa acordado con el FMI plantea los ajustes explícitamente, el ajuste fiscal parcial ha venido ocurriendo desde hace algunos años, luego del derrumbe de los, históricamente altos, precios del petróleo. El gráfico 6 reporta las tasas de cambio del gasto público (corriente y de capital) junto con las tasas de crecimiento del producto en los últimos diez años (2009-2018).

A partir del año 2014, con los ingresos petroleros en franca depresión y un déficit fiscal abultado, el ajuste fiscal ocurrió por el lado de la variable fiscal más fácil de modificar, al menos en el corto plazo y con el menor costo político inmediato. Se trata del gasto de capital, que pasó de tasas de crecimiento positivas hasta 2013 a no sobrepasar el cero a partir de ese año. Si bien el gasto corriente siguió aumentando a un menor ritmo, esto no fue suficiente para revertir el efecto sobre el crecimiento en una economía demasiado dependiente del gasto público. El resultado fueron tasas de crecimiento económico negativas o cercanas a 0. Recientemente el BCE ajustó a la baja su proyección de crecimiento para el 2019 ubicándolo en 0,2% (negativo en términos per cápita).

Gráfico 6. Tasa de cambio de gasto de capital, gasto corriente y PIB (%)



Fuente: OPF, BCE.

La necesidad de ajuste fiscal es impostergable y, clara y predeciblemente, esta operación será costosa. Los efectos de un menor gasto público se sienten sobre el crecimiento y serán aún más palpables en la medida en que los ajustes explícitos acordados con el FMI se vayan ejecutando. Sin embargo, las reformas estructurales necesarias siguen postergándose por el elevado costo político que entallan. Elegir recortar el gasto de inversión mientras se desacelera el gasto corriente puede llevar a profundizar la contracción económica. Eventualmente, se deberá priorizar el gasto de inversión, tanto en capital físico como humano, por encima del gasto corriente. A medida que esto ocurre, las perspectivas sobre el crecimiento deberían mejorar en tanto las expectativas de los agentes sobre la economía también aumenten incrementando la inversión y el acceso a crédito en mejores condiciones.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de estas secciones se han presentado las dos formas más habituales que toma la austeridad fiscal, en un contexto de economías altamente endeudadas. Son la reducción del gasto o el incremento de impuestos.

Aunque la discusión sobre cuál de las dos alternativas es preferible en términos de los costos que puede imponer a los agentes económicos y, en general, a la sociedad en su conjunto, la evidencia apunta a que la vía del recorte fiscal es favorecida. Las razones son varias y apuntan principalmente a que el crecimiento económico puede acelerarse más rápidamente bajo esta opción. Aunque sigue siendo un área de la disciplina económica abierta a discusión, no es menos cierto que también existe evidencia que no todo recorte fiscal tiene el mismo efecto sobre el crecimiento. En este sentido, la habilidad de los gobiernos de escoger lo que se puede recortar incluye todo aquello que no tenga que ver con la acumulación de capital físico (infraestructura pública) y la acumulación de capital humano (educación y salud, principalmente). Adicionalmente, los programas de austeridad incluyen costos a las sociedades que tienden a ser sostenidos por ciertos grupos de poblaciones vulnerables y no por otros que cuentan con un mayor conjunto de opciones al momento de lidiar con las políticas de austeridad.

Más allá de los costos de las políticas de austeridad y su efecto sobre el producto y otros indicadores de desarrollo social, sus consecuencias y duración en el tiempo dependerán del contexto en la que se ejecuten. Sus probabilidades de éxito pueden ser mayores si son acompañadas de cambios estructurales, mejoras en la gobernanza y rendición de cuentas en las sociedades en las que se llevan adelante.

Referencias

Acosta-Ormaechea, Santiago y Atsuyoshi Morozumi (2013). *Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?* Fondo Monetario Internacional.

Adam, Christopher y David Bevan (2014). *Public Investment, Public Finance, And Growth: The Impact of Distortionary Taxation, Recurrent Costs, And Incomplete Appropriability*. Fondo Monetario Internacional.

Alesina, Alberto y Silvia Ardagna (2013). "The Design of Fiscal Adjustments". *Tax Policy and the Economy* N° 1, Vol. 27: 19-68.

Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* N° 5, Vol. 81: 1170-1188.

Alesina, Alberto, Carlo Favero y Francesco Giavazzi (2018). "Climbing Out of Debt". *Finance & Development* N° 1, Vol. 55: 7-11.

Aschauer, David Alan (1989). "Is public expenditure productive?" *Journal of Monetary Economics* N° 2, Vol. 23: 177-200.

Asiedu, Elizabeth (2002). "On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?" *World Development* N° 1, Vol. 30: 107-119.

Baldacci, Emanuele, Benedict Clements, Sanjeev Gupta y Qiang Cui (2008). "Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries". *World Development* N° 8, Vol. 36: 1317-1341.

Blanchard, Olivier Jean (1990). "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries: Comment". *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 5: 111-116.

Canning, David y Esra Bennathan (2000). *The social rate of return on infrastructure investments*. Banco Mundial.

Eberhardt, Markus (2019). "Nonlinearities in the Relationship Between Debt and Growth: (No) Evidence from Over Two Centuries". *Macroeconomic Dynamics* N° 4, Vol. 23: 1563-1585.

Fischer, Stanley (1983). *Inflation and growth*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Gale, William y Peter Orszag (2003). *The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline*. Washington DC: Urban Institute.

Guajardo, Jaime, Daniel Leigh y Andrea Pescatori (2014). "Expansionary Austerity? International Evidence". *Journal of the European Economic Association* N° 4, Vol. 12: 949-968.

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Emanuele Baldacci y Carlos Mulas-Granados (2005). "Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries". *Journal of International Money and Finance* N° 3, Vol. 24: 441-463.

Khan, Mohsin y Abdelhak Ssnhadji (2001). *Threshold effects in the relationship between inflation and growth*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Krugman, Paul (2015). "The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity delusion". *The Guardian*, abril 29, negocios.

Mauro, Paolo y Jan Zilinsky (2015). *Fiscal Tightening and Economic Growth: Exploring Cross-Country Correlations*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

Mackenzie, George (1998). *The Macroeconomic Impact of Privatization*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Ortiz, Isabel, Matthew Cummins, Jeronim Capaldo y Kalaivani Karunanethy (2015). *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Gale, William y Peter Orszag (2003). *The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline*. Washington DC: Urban Institute.

Sarel, Michael (1996). *Nonlinear effects of inflation on economic growth*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Las crisis en el siglo XXI: respuestas de política económica desde el Sur y para el Sur

Jaime Gallegos Londoño*

Resumen

En este artículo se conceptualiza y se hace un estudio de la estructura de las crisis en la época capitalista. Se analiza la hipótesis de que las nuevas crisis del capitalismo en el siglo XXI van más allá de los contenidos convencionales (caída del producto y del empleo) y/o de los contenidos estructurales (de desinstitucionalización y marginación). Se debate también sobre la dicotomía que existe entre desarrollo y políticas públicas. Por último, frente a la coyuntura ecuatoriana, se afirma que el país, así como América Latina, necesita de un Estado más grande y más eficiente, y que el ajuste estructural no es una salida ante la crisis del déficit fiscal.

Palabras claves: crisis, capitalismo, desarrollo, Estado, ajuste

* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Docente investigador de la PUCE. jaume108@gmail.com

Conceptualización y estructura de la(s) crisis

Las llamadas crisis económicas del sistema capitalista han sido consideradas como hechos extraordinarios; sin embargo, no han dejado de ser noticia relevante y cotidiana –muchas veces minimizadas desde el punto de vista mediático– y serán siempre un tema de análisis académico y debates políticos interminables. Durante el siglo XX y lo que va del XXI, algunas de estas crisis se han mostrado de manera muy especial, ya que han detonado cambios substanciales en la estructura y funcionamiento de la economía mundial.

En este sentido no podemos dejar de mencionar la crisis brutal del capitalismo norteamericano, "el crack del 29", que cambió de manera radical la manera de enfrentar los tremendos desequilibrios estructurales del "capitalismo libre". En esta crisis no solo que cayeron las bolsas, sino que hubo enormes efectos sobre el empleo y la demanda agregada, en fin, sobre el conjunto de la vida económica y social de Norteamérica. Este último caso llevó por primera vez a establecer políticas públicas de intervención y que hoy conocemos como la *revolución keynesiana*; cuyas implicaciones conceptuales se apartaron del canon convencional del paradigma *neoclásico-marginalista* basado en la mega libertad económica. El Estado pasó a ser un protagonista fundamental en el diseño y desempeño económico, no solo en EE.UU., sino en el mundo entero.

El capitalismo, en un punto crítico, requirió de una poderosa regulación externa para seguir creciendo, así los artilugios de política fiscal y monetaria hacían del Estado no solo una necesidad del momento, sino una condición *sine qua non* para alcanzar el equilibrio económico y el desarrollo mismo del sistema para el largo plazo. El resultado final: EE.UU. se convirtió, a partir de 1945, no solo en la nueva potencia central del capitalismo, sino que pudo continuar con el modelo industrial nacional que en poco tiempo dominaría el mercado mundial. Casa adentro, el efecto redistribución consiguió crear el famoso "estado del bienestar" creciente, donde los fantasmas del desempleo y la inflación habían desaparecido. El Estado se convirtió en el eje del funcionamiento de un capitalismo cada vez más concentrador y competitivo.

El nuevo modelo evolucionó hasta el paroxismo en los años 70, donde empezó a existir un agotamiento de las formas y políticas de EE.UU. en relación con el control de la economía mundial, a pesar de que esta era ya subsidiaria mayoritariamente del dólar norteamericano. Empezó, entonces, una transición, esta vez hacia un capitalismo sin barreras comerciales, sin controles, es decir con menos intervención del Estado en el centro del sistema, pero un mayor control político de la periferia, traducido al lenguaje geopolítico y expresado con el sometimiento dictatorial en el 90% de los Estados llamados el "patio trasero". Así empieza a operar el proceso de transición de un capitalismo basado en la escala nacional hacia uno transnacional gobernado por grandes empresas.

De manera análoga, este nuevo proceso requirió de una nueva crisis para continuar en su incesante proceso de acumulación. La llamada década perdida de los años 80 configuró ese elemento del nuevo escenario mundial. La teorización subsecuente nos indica que el origen del cambio en la direccionalidad de las políticas públicas nace en el desarrollo y la experiencia misma de la crisis. Esta es el punto de partida o síntesis de la expresión de un cambio de época que derivó en consecuencias delimitadas, sobre todo en una modificación más profunda y agresiva en el manejo de las estructuras de poder a escala global.

La moraleja del siglo XX es que el capitalismo a escala mundial requiere de grandes incentivos para continuar con su onda expansiva y las "crisis" son el punto de inflexión que este proceso requiere. Recordemos que en la década de los 70 casi nadie esperaba un incremento desmesurado y repentino de la principal materia prima del sistema, el petróleo. Dicho sea de paso, el petróleo fue la materia prima que más sufrió el deterioro de los términos de intercambio, de allí que su insignificante precio (promedio USD 2,5 por barril) terminará agotando las oportunidades de los exportadores periféricos que indexaron su precio a la inflación mundial acumulada en al menos tres décadas. Este incremento fue tan brutal que ocasionó el novísimo fenómeno de la estanflación (estancamiento de la demanda agregada y PIB vía incremento de los costos de producción), de allí la necesidad en los mismos EE.UU. de un mayor financiamiento vía deuda que, a la par terminó consecuentemente e irónicamente con la salida del patrón oro.

Como todo proceso tiene beneficiarios y afectados, podemos decir que la crisis del petróleo de los años noventa la pagaron las clases asalariadas en general (consumidores y productores). Al otro lado de orilla, se erigía un solo y gran ganador: el sistema financiero internacional. La economía mundial y su estructura de poder serán sometidas desde allí a este nuevo poder. Todo se resolvió a su favor cuando los excedentes monetarios –llamados petrodólares– iban a parar finalmente en manos de los más grandes bancos. En este punto se produce esta transferencia del poder, el Estado, como tal, previamente regulador e interventor, delegará estas funciones al nuevo actor ya mencionado: el sistema financiero internacional.

Este recuento es casi inevitable para hacer notar que las crisis son, por sí mismas, no solo un espacio de agotamiento de los modelos prestablecidos. Insistimos en la tesis de que son, sobre todo, una oportunidad de reconversión de la acumulación en su camino infinito planteado desde el origen mismo del sistema.

Podemos analizar al detalle el origen de las distintas crisis del capitalismo, incluso podemos caer en la tentación de hacer una comparación sistémica entre ellas (la de los años 30 frente a la de los años 80), sin embargo, nos urge señalar, por ahora, que las crisis actuales (o la actual crisis del sistema capitalista central y de todas las que se presentan en la periferia) se dan dentro de un contexto diferente al que antecedió a las crisis previas. El énfasis ya no solo se encuentra en el comportamiento típico de las variables económicas con sus indicadores (en producción, empleo, precios, consumo, gasto público, deuda y demás), sino en el ambiente que rodea a los períodos llamados procesos recesivos. Hoy existe otro *espacio tiempo* que podemos mencionar a secas como el *período globalizador*, donde las estructuras cambian hacia una nueva configuración del orden económico y político mundiales. A continuación, vamos a analizar los signos de este proceso.

Podemos asegurar que hoy existe una altísima volatilidad del *quantum* de acumulación y producción, que nos hace pensar más bien que lo que se vive hoy es una *crisis permanente*, ligada a los ciclos expansivo y recesivo, y que contiene varias facetas, dentro de un *modus operandi* distinto y curiosamente paradigmático en un estatus quo invariable. El poder y sus formas

de expresión cambian, se vuelven más sutiles, más virtuales, pero no por ello menos efectivas.

Como ya es de conocimiento, la crisis de la deuda para la periferia significó un drenaje de recursos sin precedentes, a tal punto de volver casi inviable y anárquico al capitalismo periférico. Las economías periféricas hasta hoy están reajustándose y sobreviviendo en medio de la apertura comercial mundial, con una competencia indiscriminada debido a un capitalismo, supuestamente, más libre y de mayores oportunidades, pero con resultados desastrosos, sobre todo en relación con los incrementos de las desigualdades dentro y fuera de todos los países, incluidos los llamados desarrollados.

Antes de nada debemos señalar que las contradicciones del capitalismo globalizado no solo están entre los procesos de transnacionalización crecientes que enfrentan los Estados nacionales, algunos todavía con un pie dentro de un sistema más local y el otro en una inserción poco dinámica. En todos los países periféricos también está presente la yuxtaposición de intereses entre las distintas facciones del gran capital, así como una sintomática pugna entre los intereses locales puros (los que trabajan para el mercado interno) y los intereses locales aliados a los globales (Amin S., 1980).

Además, las externalidades del sistema no solo se manifiestan en el inmenso y creciente desempleo mundial, en la caída generalizada de los salarios reales, de los seguros de desempleo y en las pensiones de jubilación. La crisis tiene una expresión paralela mucho más tangible: el agotamiento sin precedentes de los recursos naturales no renovables, al que debemos sumar los efectos de las externalidades negativas que han dejado una huella ambiental casi imposible de revertir, como lo es el mismísimo cambio climático.

Por ello, nos atrevemos a decir que estamos en medio de una verdadera crisis *civilizatoria* antes que una crisis más del sistema de acumulación en sí.

Como concepto la *globalización* (ya prefigurada en los años 70 y 80) se fue convirtiendo casi en una metódica obsesión dentro de los análisis de economistas convencionales y esto a pesar de que la apertura indiscriminada promociona un deterioro constante de los términos de intercambio. También hay evidencia de que no solo se trata de una expansión comercial brutal dentro de una promoción de y hacia una mayor especialización en

la vieja división internacional del trabajo. En realidad, lo que existe es una especie de supervivencia al desnudo, donde se nos dice compita, como pueda, es decir, a costa de los bajos salarios (léase pobreza) y destrucción de la naturaleza.

La ciencia económica dejó de serla. No sabía, y no sabe hoy, cómo tapar el sol con un dedo, ya que no se trata simplemente de un cambio de época, sino de la llegada de un tiempo de exacerbación de la acumulación, esta vez, a escala mundial. Por eso en estas dos últimas décadas presenciamos, casi perplejos, a la velocidad en que se unen inevitablemente mercados, capitales y tecnologías en empresas de tamaños inconcebibles que destruyen lo que al mismo sistema capitalista le costó crear por más de dos siglos: una acumulación a escala nacional. Esta paradoja se realiza en función de la naturaleza misma del sistema, cuyo paradigma es el "crecimiento infinito" en un mundo finito.

No debemos extrañarnos ya que la destrucción del capitalismo nacional en aras del mundial pasa por "fabricar las crisis" para salir ganadores de ellas.[1]

Insistimos, ¿acaso la crisis de la deuda (70-90) tuvo y tiene, incluso hoy, unidireccionalmente, un solo responsable? Ya lo advertimos en otras ocasiones, el poder que ganó la banca internacional en medio de la naciente globalización es un hecho a considerar sobre todo como mecanismo de extracción de excedentes en aras de una mega acumulación. En este esquema pagan los platos rotos no solo la ciudadanía, sino también la naturaleza. ¿Acaso no se debe reconocer en última instancia que no solamente es explotado el trabajo humano, sino también el planeta en que vivimos?

En los 70 y 80 ya se empezó a dibujar con mayor claridad lo que hoy llamamos "costos inevitables del desarrollo (capitalista)". Estos se expresan sobre todo por medio de las llamadas externalidades negativas y sus incuestionables derivados: los problemas ambientales, tan graves ya, como el

1 ¿Acaso Donald Trump no gana las elecciones realzando un viejo espíritu nacionalista de posglobalización? Hoy lo sabemos y, con seguridad, la guerra comercial con China está controlada con pinzas, supuestamente antiglobalizadora como mensaje masivo, pero se enmarca más bien dentro de una estrategia (para ganar tiempo) de reposicionamiento dentro de la estructura del poder mundial para relanzar a las empresas transnacionales de origen norteamericano, sin que ello cambie para nada el sentido de la globalización en su conjunto. Ver al respecto lo que nos dice el mismo Paul Krugman (2012).

calentamiento global. Ante esta realidad ni los académicos, ni los políticos de entonces supieron –ni saben hasta hoy– digerir a tiempo lo que se ha convertido en la bomba de tiempo del sistema y sociedad actuales.

Aunque parezca increíble, incluso en la actualidad, la degradación ambiental, sobre todo por el desgaste masivo de los recursos naturales no renovables, no se ha podido interiorizar dentro del sistema de precios global. Este desdén nos va pasar factura en el presente siglo, el siglo de las definiciones y decisiones definitivas.

La globalización es una realidad llena de condicionamientos, muchos de ellos encontrados entre sí, a pesar de que la mayoría de economistas cree que es un espacio de oportunidades. En globalización, la valoración de la actividad económica subestima la crisis sistémica, a pesar que se puede demostrar, muy fácilmente, que de hecho es más profunda de lo que parece. Debemos, en efecto, tener en cuenta no solo los indicadores convencionales, sino las externalidades intrínsecas invisibles que podrán surgir –como ya lo hacen– en gran magnitud y a medida que el modelo global se intensifique.

Persiste en ello un auto engaño. Los economistas convencionales y nuevos políticos conservadores indican al unísono que todo es problema de adaptación e inserción al sistema abierto global y que el financiamiento de los déficits públicos y externos tienen solución con un ajuste "necesario". Curiosa e irónicamente, casi todas las economías del mundo padecen el desempleo, la marginación y la pobreza. Es decir, para el neoliberalismo, las consecuencias intrínsecas y estructurales que nos hacen pensar en una crisis civilizatoria conducen, más bien, a la necesidad de salvar el sistema. Una ironía más que una paradoja, la crisis sistémica es una necesidad del capitalismo global.

Si pudiésemos dimensionar realmente el valor monetario de tales externalidades negativas ambientales acumuladas, estas serían inmensas (Martínez Alier, 2012). Podríamos mencionar una cifra: equivalen, por lo menos, a diez veces el PIB mundial. Eso es lo que deberíamos asumir, como mínimo, como una parte del costo de nuestro supuesto progreso civilizatorio.

Debemos mencionar que, a más de las evidentes externalidades negativas ambientales, existen otros cambios profundos relativos a la reestruc-

turación del espacio geográfico, al crecimiento desmedido del modelo urbano, así como la persistencia del modelo primario exportador que inmoviliza al mismo desarrollo capitalista periférico. También mencionemos el crecimiento de la informalidad que se vuelve anárquica e incontrolable. Se ve como positivo, como parte de un orden y decoro social, no tener tantos migrantes y no migrantes tratando de ganarse la vida en las calles de las ciudades, ya que lo que le importa al sistema es seguir produciendo, a expensas de una pésima distribución de la nueva riqueza creada. Este mal reparto también se ve como un hecho "normal" que incluso es aceptado con resignación por parte de los excluidos y dominados, quienes expresan su alienación cultural cuando terminan votando por las políticas que implantan sus verdugos (Varoufakis, 2015).

La ironía es que el sistema se encarga de reproducirse por medio del control de los medios de comunicación y sus modernas estrategias. La crisis sistémica se produce y se reproduce, no solo en el hecho económico, sino en las conciencias de los ciudadanos que muchas veces solo esperan como recurso único al Mesías salvador.

Así, mientras mayor es el grado de dependencia de nuestros países del modelo que cada día se acentúa por la globalización, mayor es el efecto destructivo en la economía, ya que la dependencia de las exportaciones e inversiones son la base de un tiempo no ganado, sino perdido en relación con las formaciones regionales y locales. El ejemplo más patético lo vemos en los países exportadores de petróleo del tercer mundo. Una caída del 50% del precio del crudo ocasiona una recesión macroeconómica con la consiguiente caída del PIB, del empleo y demás en el corto plazo. Por si fuera poco, la salida de esa dependencia permite, políticamente, que se plantee un retorno y/o una aplicación con mayor fuerza (y casi por necesidad) de los capitales transnacionales que acentúan el modelo extractivista. Ello ya ocurre con fuerza con los proyectos mineros en Perú, Colombia y Brasil, sin mencionar los análogos resultados de los soyeros en Paraguay y Argentina.

De esta manera, nos aventuramos, con poco riesgo, hacia la hipótesis de que las nuevas crisis del capitalismo en el siglo XXI son crisis que van más allá de los contenidos convencionales (caída del producto y del empleo) y/o de los contenidos estructurales (de desinstitucionalización y marginación).

Más bien nos acercamos o al menos vemos más cerca el horizonte de una etapa de la crisis *sistémica-global*, donde la valorización del capital necesariamente debe empezar a cambiar, así como la forma y administración de los recursos ya sean naturales o humanos, hoy sujetos a una especie de economía de casino, donde la casa (a decir la banca) siempre gana.

Hoy la crisis o las crisis son expresión de lo que ya no es posible, como se creyó durante todo el siglo XX: continuar con un sistema de acumulación infinita dentro de un mundo finito. Esto mismo empieza a ser reconocido por la academia mundial y por ciertos y contados líderes políticos, localizados especialmente en el mal llamado tercer mundo.

Por tanto, la(s) crisis en el siglo XXI no son solo una expresión propia y manifiesta del sistema en sí mismo, sino un serio aviso anticipado de una verdadera *crisis civilizatoria*; ya que no solo está en juego la economía, sino la vida misma del planeta.

Mientras tanto la teoría económica sigue pensando darle una salida ordenada o al menos plantea un idílico bienestar llamado "desarrollo sustentable". Varios autores, entre ellos Naredo (1997), han observado la ambigüedad, la subjetividad (Kemp et al., 2007) y la contradicción de este término, que vincula el desarrollo (concepto con una amplia tradición en la economía) y la "capacidad de carga" (propio de la biología), en una búsqueda del "crecimiento sostenible".

El concepto de capacidad de carga se entiende como la máxima población de una especie que puede mantenerse indefinidamente en un territorio sin provocar una disminución en la base de recursos que pudiera influir en una reducción de la población en el futuro. Este concepto es esencial para entender los comportamientos demográficos y su relación con la sustentabilidad. Nuestra demografía sigue la curva logística de poblaciones de otras especies, pero también está influenciada por las instituciones sociales. La forma en que los humanos ocupamos social y políticamente un territorio específico constituye la principal diferencia entre el ser humano y otras especies (Martínez Alier, 2005).

Aunque parezca exagerado señalar y afirmar lo dicho, preferimos esta hipótesis antes de complacernos cómodamente y cruzarnos de brazos frente a los terribles datos de la situación mundial; hay que ser realistas y no

engañarnos con un optimismo retrógrado de un "fin de la historia", de Fukuyama, visión que persiste como parte del discurso oficial, sobre todo de los representantes de los autodenominados países más desarrollados.[2]

Muy lejos estamos de un mundo donde el consumo va a ser igual para todos sus ciudadanos y conseguido, además, por medio de un ambiente ultraliberal, más cerca estamos más bien de un colapso de la acumulación centralizada y concentrada en pocas manos. El mismo Thomas Piketty (2013) ya lo advierte, la hiperconcentración de capital en pocas manos ha terminado por dibujar un escenario mundial lleno y plagado de inequidades que deben combatirse a riesgo de que la situación nos lleve a una especie de trastorno social.

Dinamismo del escenario económico mundial actual: una dicotomía entre desarrollo y políticas públicas

Lo dicho hasta aquí es como una plataforma desde la que podemos, desde ahora, entrar en materia de manera aún más particular. De todas maneras, se señala que el contexto global que envuelve a la economía mundial actual está marcado particularmente por la crisis de acumulación global originada en las políticas neoliberales que terminaron por otorgar una preeminencia del sector financiero sobre la economía real. Las cifras son elocuentes: una fuerte desaceleración del crecimiento envuelve a las economías más grandes e importantes del mundo, empezando por la norteamericana, pasando por las europeas y llegando al extremo oriente, con la caída de Japón y la desaceleración de China. Todas las economías mencionadas, casi al unísono, empiezan a mostrar sus problemas más visibles desde el 2008. Este es el punto de inflexión (*crisis de las burbujas financieras*) que se da luego del desarrollo continuo de apertura iniciado en el modelo de desarrollo capitalista central a partir de los años 80, con los consecuentes cambios.

La crisis actual no puede, por ello, leerse como un hecho coyuntural particular, sino por el contrario, es producto del desarrollo estructural

2 Ver los pronunciamientos oficiales en las cumbres anuales de los G8, sobre todo las últimas. En realidad ya se trata del G7, ya que Rusia ha sido excluida.

discontinuo y desigual del sistema, donde la modificación de sus elementos internos produce a estas alturas escenarios impredecibles. Tanto es así que autoridades en materia económica han calificado esta realidad de situación límite (Krugman, 2012). Incluso los mismos actores y coautores de la situación actual, como George Soros, señalan que estamos frente a una disyuntiva total.[3]

En general las "situaciones límite" plantean no solo la toma de salidas radicales para combatir la crisis, sino que sobre todo se vuelve urgente diseñar una nueva forma de funcionamiento de la economía mundial frente a lo que se denomina situación recursiva, es decir, el mismo estancamiento económico sin modificación de las estructuras, que puede entenderse como una situación estática del enfermo que necesita de medicina, pero solo para mantenerse en coma. El dinamismo económico debe ser otro. Se lo confunde con crecimiento, o al menos se lo asimila así, cuando en realidad involucra un *cambio en la forma de funcionar de la sociedad en su conjunto,* como cuando empezó la revolución industrial, o como cuando cambió el modelo de acumulación de la escala particular de las economías Estados-nación a la economía de la acumulación a escala mundial (transnacionalizada y globalizada).

La actual recesión o el juego del estancamiento secular en Europa, EE.UU. y Japón[4] son más graves de lo que se calcula. Paul Krugman (premio Nobel de Economía) dice al respecto:

> La Gran Recesión –la crisis que se extiende de finales de 2007 a mediados de 2009, cuando la economía se estabilizó– fue más pronunciada y aguda: a lo largo de esos 18 meses, el PIB real cayó el 5 por 100. Como dato aún más importante, sin embargo, está el hecho de que no ha habido el fuerte salto adelante que contrarrestara la caída. Desde el fin oficial de la recesión, el crecimiento, por el contrario, ha sido inferior a lo normal. El

3 George Soros (multimillonario y filántropo húngaro, de gran influencia en los medios occidentales) aseguró que nos encontramos al final de la "era del dólar", precisando que una ruptura sistémica pudiera estar cerca (Sean O'Grady 2008).

4 En promedio entre 1950-1990 las economías del centro capitalista crecían a un ritmo entre el 3% y el 4%. Desde los años 2000-2016 el crecimiento promedio está entre el 1% y el 2,5%, es decir que el efecto neto del desaceleramiento es de un 100%. (Ver los informes de desarrollo mundial del FMI y el Year Book National Account de Naciones Unidas).

> resultado es una economía que produce mucho menos de lo que debería. La Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) publica un cálculo, de uso habitual, sobre el PIB real «potencial», definido como medida de la «producción sostenible, en la que la intensidad de uso de los recursos ni añade ni resta a la presión inflacionaria». Concíbase como lo que ocurriría si el motor económico estuviera funcionando con todos los cilindros, pero sin sobrecalentamiento; es un cálculo de lo que podríamos, y deberíamos, estar consiguiendo. Es muy próximo a lo que se obtiene cuando se parte del punto alcanzado por la economía estadounidense en el 2007 y se proyecta lo que estaría produciendo ahora si el crecimiento hubiera continuado desarrollándose a su ritmo de largo plazo (Krugman, 2012: 12).

Estos falsos logros del crecimiento ponen en tela de juicio y suscitan duda sobre el modelo mismo de apertura indiscriminada, donde –y hay que decirlo anticipadamente– desaparecen todos los vestigios de los viejos Estados-nación; las empresas multinacionales ya no tienen patria. Incluso podemos asegurar que hay una clase dirigente-propietaria a nivel mundial (es una sola) y que se encuentra en todos y cada uno de los países del mundo.

Esta nueva situación obedece precisamente como lo hemos dicho, a una situación límite: el planeta entero entra en la mega dinámica del libre comercio o se ve abocado a cambiar radicalmente, de vuelta o hacia la acumulación regional y/o nacional-local, con el consiguiente proceso de transformación de todas las estructuras, o hacia el colapso civilizatorio.

La salida radical (hacia la acumulación local y redistribución del dinamismo) significaría la muerte de la vieja estructura capitalista basada en la súper concentración, en la apertura indiscriminada de los mercados y en la falta de regulación sobre todo al sector financiero. Todo ello imposibilita manejar los desequilibrios macro globales como el déficit comercial o el mismo déficit fiscal y va apoyado por el incremento sin precedentes de la deuda externa de casi todas las economías más grandes del mundo, como la norteamericana y de la misma eurozona. Y decimos casi porque la situación de China, incluso de Rusia, es diferente en relación con la polarización entre economía real y economía financiera.

La situación actual (crisis) reclama abandonar las políticas neoliberales; sin embargo, los actores políticos –en su mayoría ligados a los grandes procesos

de acumulación– no están dispuestos a ceder a las presiones sociales; al contrario han profundizado la crisis tomando medidas restrictivas, recortando los beneficios y los derechos adquiridos durante décadas pasadas donde se afianzó el famoso "estado de bienestar". Una de las mayores presiones en este sentido se está llevando a cabo en Francia, donde los célebres "chalecos amarillos" han conseguido a más de una brutal represión, parar la implantación de políticas regresivas del antes conseguido "estado de bienestar".

Durante siglos el capitalismo "central" consiguió mediante mecanismos de explotación internacional, como *el intercambio desigual*, elevar el nivel de vida material de su población. Hoy sabemos que ya no es posible mantener esos estándares de vida; las clases más vulnerables (las consideradas pobres) se han incrementado de forma dramática. Solo en EE.UU. hoy hay 70 millones bajo esa categoría, es decir el 22% de la población total, cuando en los años 60 esa cantidad era casi imperceptible: 5%.

El crecimiento no ha sido suficiente para mantener el llamado "estado de bienestar", mejor dicho, para poder mantener un crecimiento al menos moderado, el único posible. En cambio, se ha producido un sacrificio: una menor redistribución, un mal negocio desde el punto de vista social y de la subvaloración de los recursos procedentes de la periferia.

Los años ochenta se convirtieron en el inicio de un espacio y de un discurso en el que, a nombre de la libertad, se otorgó al mercado –mejor dicho: a los que mandan en él– un poder sobrenatural. Se confió y mucho que, al liberar los mercados y al reducir el tamaño y la calidad de la intervención del Estado y del gasto público, las cosas se arreglaban por sí mismas. La autoregulación solo fue un discurso ya que, mágicamente ocurrió lo contrario, sobre todo porque la misma globalización determinó el reposicionamiento geográfico de las industrias, originando en los mismos espacios y ámbitos de las economías centrales un proceso de desindustrialización, con la consiguiente pérdida del dinamismo endógeno. Se vio entonces, ya en los años 90, aparecer un desempleo estructural mayor y por lo tanto, un retraimiento no solo de la demanda efectiva, sino de las cadenas de producción relacionadas.

El camino escogido por el Centro fue la potenciación del sector servicios, a sabiendas que ese, incluso, puede depender de la misma dinámica

de la apertura económica, como es el caso de la economía norteamericana, donde de hecho muchos comerciantes norteamericanos se han convertido en surtidores de productos importados, en especial para el sector servicios.

En cambio, el camino de la periferia sigue siendo mayor especialización en la producción de *commodities*, sujetos al control transnacional y no del mercado –a secas–, como se suele argumentar.

El nuevo modelo global fácilmente reposiciona el capital mundial con base en materias primas y mano de obra baratas, pero esto puede no durar mucho tiempo, y luego ya no habría que minimizar en los costes productivos. La política entraría en una encrucijada, ya que habría que garantizar que la demanda mundial se levante, y no precisamente por la participación de los salarios en el PIB, sino por la vía del endeudamiento.

Este es justo el momento en el que estamos, cuando nace la "necesidad de las burbujas financieras". Habría que depositar dinero en los bolsillos de las personas para que consuman, pero este dinero no se origina en el proceso de producción real, sino en la acumulación y especulación financieras. Por lo tanto, se espera una nueva época, ya que el endeudamiento privado de consumo también tiene un límite.

La acumulación no solo financiera sino la productiva (su parásito ya) está basada en la potenciación del consumo, y mejor dicho del mecanismo socio cultural llamado *consumismo*, avalado por los mismos bancos que redireccionaron su cartera cada vez más hacia préstamos de consumo. Por ello, entendemos que la consecuencia sea el incremento desmesurado de la balanza comercial, agujero que solo puede ser cubierto por emisión masiva sin prejuicio de los efectos una macro devaluación en el puro y estricto sentido teórico.

Ya en la práctica, en los primeros años del nuevo siglo 2000-2009 se produce algo sin precedentes: la devaluación del euro frente al dólar, donde la apreciación de este último llega a ser muy fuerte, casi del 100%. Esto "mató dos pájaros de un tiro", ya que arregla la tendencia de la brecha exterior de EE.UU., aumentando directamente la capacidad importadora (no solo por la vía del tipo de cambio, sino también por la caída del proteccionismo). Irónicamente, este mismo escenario benefició a la Unión Europea, que posibilitó un ajuste interno, consumiendo su propia producción y poniéndose en ventaja exportadora.

Pero la irrupción de este proceso se da cuando, paralelamente, se venía fraguando algo distinto: la creación (a vista y paciencia de toda autoridad monetaria) de las burbujas inmobiliarias. Y esto ocurre siempre que los mecanismos convencionales ya no funcionan (manejo del comercio exterior vía cambios arancelarios, tipos de cambio, unión de mercados, y tasas de interés). Entonces hay que echar mano de otros mecanismos menos convencionales, pero muy efectivos: prestar dinero *sin ton ni son a medio mundo*. Si hay un riesgo, este automáticamente se minimiza estatizando a la banca quebrada y/u obligando a los Estados a pagar la deuda, como sea, incluso echando mano de pensiones (capital humano desechable) y de la acumulación pública.

En este sentido, la crisis (2008-2009) es una obra maestra de la ingeniería financiera. Así se presenta con descaro la quiebra *exprofeso* de la banca norteamericana y el mayor control de la eurozona por parte de la banca europea (mejor dicho alemana y francesa).

Sin duda, esta jugada no tiene precedentes en la economía mundial. Varios "billones" de billetes verdes fueron impresos y transferidos irónicamente desde el Estado para la recuperación de los bancos.

Sin embargo, desde 2008, por más estímulos que se dieron mediante transferencias directas a bancos y empresas, o por medio de otros canales indirectos como el abaratamiento del valor del capital con tasas de interés muy bajas, incluso negativas, la economía del coloso norteamericano no logró niveles de recuperación deseables. No se han resuelto los problemas como la continua quiebra de empresas y/o el crecimiento del desempleo. Esos "niveles", dicho sea de paso, son requeridos por la misma dinámica de la acumulación especulativa, donde el capital humano es excluido de su participación debido al ajuste, como tampoco logró volverse en una locomotora eficiente –al estilo de los 50– que arrastre, al menos un poco, a la vieja Europa de su tendencia al estancamiento.

Insistamos: para colmo de los males, se reposiciona la dependencia por la demanda de capital por parte de las empresas. Como es lógico, se dirá que es mejor trabajar con capital ajeno y barato antes que obtener aumentos y disponibilidad de capital por otras vías (recordemos de paso, la caída secular de las bolsas mundiales al menos en los últimos 15 años).

Entonces, hoy se cuenta con un sector privado multinacional en expansión (transnacionalizado, sobre todo en cuanto a la propiedad del capital). El mecanismo reclama, por ello, la unión de las grandes empresas para aprovechar, por medio de mecanismos de sinergia tecnológica, financiera y mercantil, que no tiene autonomía de financiamiento para el nuevo crecimiento. Depende más de decisiones financieras y de disponibilidad de crédito productivo como reducto o remanente, luego que la banca haya realizado sus cálculos de rentabilidad, sobre todo ante la eminente caída de la demanda efectiva.

El financiamiento de las compras privadas (comercio de nuevos bienes imprescindibles[5] y servicios) se ha multiplicado y se ha vuelto el modus operandi para salvar los índices de crecimiento de esos sectores, así una suerte de círculo vicioso ronda como permanente nube negra en el medio cielo de las economías centrales del capitalismo contemporáneo. No es raro verificar que las burbujas inmobiliarias mencionadas son tan solo un ejemplo de ello.

Todo el proceso aquí relatado da cuenta de que la economía mundial es más transparente en cuanto a que se hace evidente la desesperación por salvar la acumulación concentrada. Se invierte la lógica de prestar dinero a los que tienen capacidad de pago a los que no la tienen; esta lógica perversa inaugura las nuevas contradicciones del capitalismo en el siglo XXI.

Insistimos, se han fabricado, *exprofeso*, burbujas financieras insostenibles –e impensables en otros tiempos– ante las que el Estado no ha dudado en intervenir, pero sin socorrer y dejando a los prestatarios privados,

5 La creación de bienes y de necesidades no es nada nuevo para el sistema, por el contrario de la creencia tradicional (de la economía ortodoxa convencional donde se pone énfasis en la *know-how y en la tecnología para la producción*), estas nuevas formas de consumo son realmente revulsivas para mantener el ritmo general de crecimiento y de acumulación, donde el énfasis radica en el consumo masivo, ya de bienes tecnológicos (teléfonos móviles, computadoras de todo diseño, laptops, aditivos electrónicos para todo tipo de acciones humanas, hasta para conducir un auto). La robotización de lo cotidiano es ya un estándar y la demanda se adapta muy rápidamente a estos cambios, ya que el bienestar material está en la permanente innovación del consumo. La *fashion-moda* no solo existe en las pasarelas; pasó a ser parte de nuestro modo de vida. Si no cambiamos de auto cada cierto tiempo, tristemente nos sentimos disminuidos en nuestras capacidades consumidoras, pero esto es un hecho dónde no solo existe la obsolescencia programada en la fabricación de bienes, sino que es ya parte de la mentalidad del consumidor que debe innovar permanentemente. Serge Latouche (2007) ilustra, en su teoría sobre el "decrecimiento", que estas necesidades no corresponden a la verdadera naturaleza humana.

los más afectados, a su suerte. Por el contrario, no hay lógica que logre descifrar esta irracionalidad que ha logrado "salvar" a los agentes que han provocado directamente la crisis, es decir, a esos mismos bancos.

Es evidente que el capitalismo muestra hoy su verdadera cara, ya que ha priorizado su acción a favor de la gran acumulación del capital financiero y ha olvidado el dinamismo poblacional, desacreditando al capital humano.

La figura actual se parece mucho a la serpiente que se muerde la cola, ya que para ahogar la crisis y apagar el incendio se coloca más combustible, inyectando más recursos a la banca. El mecanismo es el mismo: emisión monetaria que lleva por destino, insistimos, darle más solvencia a la banca, rescatarla de los número rojos ocasionados por la aventura fabricada de dar crédito a quien no necesita. Sin embargo, las políticas públicas para contrarrestar el posible efecto inflacionario, irónicamente, restringen el gasto social y/o producen recortes públicos de tal magnitud que se destruye de un plumazo (en el corto plazo) lo que con tanto cuidado y esmero se construyó, el llamado "estado de bienestar". Las restricciones a los ingresos de la población tienen efecto inmediato sobre la demanda efectiva, contrario a lo que se hacía antaño, cuando se contenía la crisis de sobreproducción vía creación de dinero, pero para incrementar la demanda.

Quizá algo que todos estamos pasando por alto dentro del análisis de la crisis estructural o punto de inflexión de restructuración del capitalismo a nivel mundial, sea el encause derivado del proceso de acumulación.

Desde hace mucho tiempo sabemos que la acumulación se realiza ya a escala mundial. Conviene citar el acertado trabajo de Samir Amín (1980), que ya tiene más de tres décadas, que devela sobre todo, el salto hacia un capitalismo *paranacional*, donde la acumulación ya no es posible en los viejos y protegidos Estados-nacionales. Las empresas monopólicas buscaron desde los 70 una expansión que les llevó a actuar por fuera de su espacio natural de creación y desarrollo.

Pero la cosa no paró allí y sabemos, por igual, que, para expandir su poder se requirió desmontar el proteccionismo y lograr espacios regionales inmensos donde el libre comercio y la apertura marquen la pauta del desenvolvimiento de toda la economía.

La fusión de capitales no tardó en llegar, y con ello no solo se unificaban los mercados, sino los mismos procesos económicos, antes locales y diferenciados. Ahora las empresas se fusionan, se hacen más grandes y poderosas para aprovechar precisamente esa ampliación de mercados.

Por ello no podemos olvidar la consecuencia inevitable de la globalización y el poder mayúsculo que hoy tienen las empresas transnacionales. Al inicio de este proceso sus alianzas y fusiones se daban en el ámbito de una misma actividad; como la que se dio en 1999 entre Dow Chemical y DuPont, en el sector agroindustrial, o la que se dio en el 2006 entre AT&T y BellSouth Corp (la compañía adquirió a BellSouth, ambas firmas pertenecen a la rama de las telecomunicaciones). De estos ejemplos podemos poner demasiados como para darnos cuenta de que los procesos de hiperconcentración y control total de los mercados es una característica intrínseca al capitalismo contemporáneo.

Sin embargo, la concentración y fusión de empresas empieza a tener nuevos matices, y es que la mayor fortaleza de las multinacionales se da cuando dos de ellas se asocian o se funden, pero cada una procede de distintas actividades y sectores de la economía, lo que empieza a marcar un hito y tendencia. Esto obedece al proceso de intromisión de la banca de inversión desarrollada en los años 90, donde ya se percibía esas alianzas entre bancos, fondos de inversión e inversionistas, una especie de capital financiero al estilo de lo ocurrido en los albores del siglo XX.

La fusión de capitales entre empresas de diferentes sectores y tipología de producción empieza a ser una norma en la nueva economía mundial que estamos tratando de dibujar. Así, en la actualidad, contamos con un ejemplo "paradigmático" con la unión entre Bayer y Monsanto. Gracias a los nuevos avances tecnológicos (cada uno en su rama: la una de la farmacéutica y la química y la otra de la agricultura, alimentos y derivados), forman un coctel biotecnológico que logrará, seguramente, tener un poder sin precedentes que rompa con muchas dinámicas de las mismas empresas competidoras, a pesar de la libertad de mercados. Las crisis sirven para canalizar aún más este tipo de procesos.

América Latina ya vio esfumarse durante décadas (1940-1990) todo su esfuerzo por el desarrollo (*desarrollo* vendido como cliché de bienestar),

donde el "excedente económico", bajo la conceptualización de Paul Baran (1971) se esfuma mediante mecanismos internacionales como el pago excesivo de la "deuda externa" o por vías más naturales como el mismo "intercambio desigual". En expresión de la CEPAL, este fue el famoso "deterioro de los términos de intercambio", que determinó como el Sur financiaba el crecimiento del norte. Pero hoy ya no se trata de una explotación internacional de países contra países. La expresión es el conjunto y conglomerado de empresas transnacionales frente a la disponibilidad de recursos abiertos y mercados integrados.

"Las transnacionales contra el mundo", sería el título de una permanente pero vieja noticia, guerra que está presente sin distinción de localización geográfica. Por ello hay que pensar que en este nuevo escenario, los Estados-nación persisten –o existen aún– como parte de una estrategia que posibilita el asentamiento de la globalización.

Sin duda estamos frente a una crisis de acumulación "sistémica", ya que esta no solo afecta a un sector, sino que su irradiación presenta una figura: la de la recursividad. Las constantes aplicaciones de los nuevos agregados tecnológicos, con los que antes se lograba aumentar sustantivamente la productividad, ya no caben en medio de una estructura de crisis que deteriora los niveles de consumo. Ya no pueden ser la contraparte de la oferta, de manera que la situación en general potencia el estancamiento global. Lo que caben son sin duda las tecnologías alternativas, aquellas que los macro procesos de acumulación desechan.

Lo irónico de esto es que hay demasiado dinero, el cual no puede ser eficientemente canalizado en la economía real. Se podría, pero se prefiere mantener intacto al capital financiero que, por otra parte, promociona estándares de consumo crecientes. Un ejemplo de ello es cómo la clase media europea o norteamericana renueva su auto cada dos años, a pesar de que es algo innecesario. Y se trata de autos más caros, vendidos con facilidades financieras. Este mecanismo ya fue implementado con fuerza en la década de los 90, cuando todo el mundo, especialmente en EE.UU., llegó a tener más de una tarjeta de crédito. Las deudas personales no pueden comprometerse al infinito a futuro, y creemos que ya se llegó al punto donde no se puede incentivar más el consumo a no ser que cada ciudadano (o empresa)

se siga endeudando. Este mecanismo de reproducción actualmente no es posible dentro de las prácticas macroeconómicas, ya que el endeudamiento ha llegado también a su límite máximo. Hoy sabemos que la deuda externa de EE.UU. es más grande que su PNB; esto es muy grave considerando que aún se trata de la primera economía mundial.

Esta imposibilidad del capital financiero de lograr extraer excedentes del sector real estalló con la misma crisis en el 2008, así que a los mismos bancos no les quedó otra alternativa que seguir especulando con sus estados financieros. Desde antes de la crisis mencionada se vendieron imponderables cantidades de paquetes de deuda con utilidades irreales mayores a la tasa de interés. Incluso se lograron vender hasta las pólizas de seguros en alza, cuando detrás de esa temible especulación estaban papeles que, se sabía, no valían nada y eso terminó por contaminar a la totalidad del sistema.

La crisis tiene mecanismos permanentes para que otros países corran con el peso de la misma. El intercambio desigual, expresado en el deterioro de los términos de intercambio, es el medio intrínseco y natural del capitalismo central para captar recursos de la periferia. Aún ahora, y tomando en cuenta todos los materiales existentes, la Unión Europea importa cuatro veces más toneladas de las que exporta, mientras que América Latina exporta seis veces más toneladas de las que importa (Martínez Alier, 2012).

La crisis sistémica es un concepto que explica mejor la situación actual mundial y alude a la imposibilidad de que la misma situación sea superada a nivel global. De allí la manifestación reciente de una propuesta final que facilite un repunte definitivo de las economías estancadas, y crear un gran mercado que abarque a EE.UU. y a Europa, esto siempre bajo la imperiosa necesidad de que usar una moneda única y diferente al dólar norteamericano y al euro. Esta posibilidad todavía está en ciernes, a pesar de que muchos expertos la ven como la única salida a la crisis central. De llegar a ocurrir, esto puede acarrear una catástrofe mundial sin precedentes, enlazada a la caída del dólar norteamericano como moneda de intercambio y de reserva mundial. Estamos, por lo tanto, ante una paradoja. La profunda crisis solo puede remediarse destruyendo lo que con tanto esmero construyó el propio sistema capitalista durante por lo menos 200 años, un gran mercado de oferta y demanda de todo tipo de bienes que fue base del

modelo de desarrollo consumista, que ha beneficiado tan solo a un 20% de la población mundial.

Hay que señalarlo

> el occidente capitalista no da más por tres razones fundamentales que contradicen los supuestos con los que nació hace 500 años: 1) porque ahora el trabajo urbano es más costoso que el trabajo rural, por lo cual en un mundo urbanizado la acumulación es cada vez más limitada y el capital gana cada vez menos; 2) la naturaleza ha mostrado también sus límites y ya no puede ser explotada sin término y, 3) no se puede pensar en una sociedad actual sin demandas democráticas ahora básicas: educación, salud, empleo y seguridad social, que solo generan costos. Sobreviene la paradoja: el capitalismo ya no es rentable (Wallerstein, 2004).

Por esas razones creemos que la crisis sistémica del capitalismo global es sin duda una crisis civilizatoria, una crisis del modo de vida moderno.

> Las afectaciones a las condiciones físicas del planeta ponen en riesgo la supervivencia de la humanidad. Estamos frente a una ruptura civilizatoria: el incremento de la incertidumbre y la magnitud de los problemas contemporáneos han llegado a un punto crítico, como para que sea indispensable y urgente debatir la necesidad de construir nuevos paradigmas, más adecuados para tratar los problemas no resueltos (Falconí, 2012).

Según Jackson (2011), el desafío más importante en esta crisis de paradigmas es solventar el dilema de la dinámica de los sistemas actuales: tenemos un modelo económico basado en la afición de los consumidores; tal modelo genera una especie de "destrucción creadora" (Schumpeter, 1950; Passet 2001) que nos ancla al consumo de recursos y al desecho indebido de productos obsoletos. Los patrones actuales de consumo requieren un cambio urgente de la matriz energética del mundo. Es necesario impulsar fuentes de energía renovable que permitan a las economías crecer al ritmo necesario que "satisfaga" o en una mejor medida "mantenga" cubiertas las necesidades de las poblaciones (Falconí, 2012).

La racionalidad económica del capital ha llevado a sobrexplotar no solo las energías no renovables, como el petróleo, sino también de los metales y minerales. Hoy en día la escasez relativa de ciertos metales y minerales está a la vista. Los mismos suelen concentrarse en el Sur y sobre todo en los países emergentes. Occidente no solamente es cada vez más dependiente de los países del Sur en materia energética (petróleo), sino también de minerales y metales en general, y sobre todo de los más estratégicos. Con ello, las condiciones objetivas para establecer nuevas relaciones de poder están dadas. En los países periféricos se extrae, en términos de valor de uso, recursos naturales a velocidad creciente, es decir, sufren sobre todo la desmaterialización absoluta. Si las crisis del pasado se caracterizaban por la sobreproducción de valores de cambio, la sub-producción de valores de uso como el *stock* de recursos naturales comienza a ser una nueva cara de la crisis (Dierckxsens, 2012).

La política económica y las políticas públicas de la periferia frente a los condicionamientos internacionales

Frente a la crisis las respuestas han sido muy contradictorias:

> por desgracia, no estamos usando el conocimiento que tenemos porque, por una serie diversa de razones, demasiadas personas de entre las que más pesan –políticos, funcionarios públicos de primer orden y la clase más general de autores y comentaristas que definen el saber convencional– han elegido olvidar las lecciones de la historia y las conclusiones de varias generaciones de grandes analistas económicos; y en lugar de este conocimiento, obtenido con tanto empeño, han optado por prejuicios ideológica y políticamente convenientes… Es hora de que el gobierno gaste más, y no menos, hasta que el sector privado esté preparado de nuevo para impulsar la economía. Sin embargo, lo habitual ha sido instaurar políticas de austeridad y de destrucción de empleo…. Tal vez –solo tal vez– nuestra economía esté por fin en el trayecto rápido a una verdadera recuperación cuando este libro llegue a las estanterías, con lo que mi llamamiento no será necesario. Así lo deseo, con todas mis fuerzas; pero

> dudo mucho de que sea así. El hecho es que todos los indicios apuntan a que nuestra economía seguirá estando débil durante mucho tiempo, mientras los gestores de nuestras políticas no cambien el rumbo (Krugman, 2012: 3).

La política económica ya no es más la práctica de correctivos técnico-científicos aplicados por actores políticos para solucionar los desequilibrios inherentes al sistema. Desde los años 80, la práctica de las políticas diseñadas por los organismos internacionales terminó por destrozar el capitalismo nacional de la denominada periferia del sistema que convirtieron a estas sociedades en inviables, tanto desde el punto de vista político como social, a lo sumo y cumpliendo de manera *funcionalista* frente a los requerimientos productivos de la nueva gran acumulación de capital que empezó a operar con fuerza en el sistema financiero de los países centrales a inicios de los años 90.

Esta ralentización en la evolución de la economía mundial no ha llegado sola, pues se hace acompañar del agotamiento en las opciones que brinda la política económica para detener el impulso destructor de la crisis cíclica, un escenario que se ha denominado "crisis de las soluciones" (Alpízar, 2012).

Las políticas económicas en Europa y en EE.UU. no parecen querer dar solución a los problemas. Entrampados en doctrinas económicas, se aferran a mantener un *estatus quo* preestablecido, ilusoriamente irrenunciable, ya que se actúa a sabiendas de que los recortes salariales y austeridad fiscal no son parte de la solución, sino el resultado lógico del ajuste estructural. Estos costos son inevitables y necesarios según la versión de los poderes políticos que hoy conducen las grandes y viejas economías capitalistas, que se conforman con tasas de crecimiento pírricas y que no conducen hacia el dinamismo deseado que pueda sacar del agujero del estancamiento a dichas economías.

> La perspectiva social, política y económica para el 2012 (en adelante) es extremadamente negativa. El consenso casi universal, incluso entre los economistas ortodoxos convencionales, es pesimista respecto a la economía mundial. Aunque incluso aquí sus predicciones subestiman el alcan-

> ce y la profundidad de la crisis, hay poderosas razones para creer que el 2012 será el principio de un declive mayor que el experimentado durante la Gran Recesión de 2008 a 2009. Con menos recursos, mayor deuda y una creciente resistencia popular a salvar el sistema capitalista, los gobiernos no pueden rescatar el sistema (Petras, 2011: 12).

En cambio, sí persiste una diferencia entre estos y, por ejemplo, las economías de Latinoamérica, donde a, pesar de su historia de crisis estructural profunda, parece existir un cierto orden institucional y un crecimiento en función de la disminución de los principales problemas como la pobreza extrema, el desempleo y la misma inflación. Las economías de esta parte del globo se han visto beneficiadas por dos factores esenciales: el crecimiento de China e India vía mejores precios de los *commodities,* y el abandono de las prácticas neoliberales, con fuertes contenidos de integración endógenos del desarrollo intrarregional. Bajo la ironía de la nueva realidad en el Foro Económico Mundial en Davos de enero de 2008 (pero vigente en la actualidad), Cheng Siwei, vicepresidente del Comité Central del Partido Comunista de la República Popular China, puso en cierta forma el dedo en la llaga al afirmar: "Los asiáticos ahorramos hoy para gastar mañana, pero los americanos gastan hoy lo de mañana".[6] Así, China está salvando la acumulación a escala mundial, logrando con su crecimiento un arrastre en los países periféricos quienes han mostrado un fuerte potencial de integración con la economía del Gran Dragón e incluso entre sí mismas. El mejor ejemplo es que las economías latinoamericanas han competido tradicionalmente entre ellas. Hoy el escenario se presenta más bien de complementariedad, ya que no todas tienen petróleo, que todas necesitan; igual pasa con el gas y con muchas materias primas básicas, al igual, incluso, con bienes industrializados.

En este contexto, es necesario repensar en los procesos económicos locales, frente a la bruma internacional. A pesar del delineamiento de las reglas de juego, hay una salida más bien "heterodoxa", frente a la globalización excluyente.

6 Tomado de *www.observatoriodelacrisis.org* y Dierckxsens (2012).

Ecuador, como América Latina, necesita de un Estado más grande y más eficiente

Nos remitimos a las últimas experiencias, donde el reforzamiento y ampliación del gasto público (histórico) se ha dado en países como Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia, entre otros, donde los excedentes fueron utilizados en el denominado gasto social (entendido mejor como inversión en capital humano, que amplía las oportunidades a decir de Amayrta Sen), además en obras de infraestructura que contribuyen a la misma competitividad sistémica, tan anhelada por los mismos economistas convencionales. Este mayor gasto fue acompañado con un fuerte control de variables relacionadas con los precios, salarios e impuestos logrando una matriz de "redistribución" muy efectiva para combatir la pobreza extrema, que en promedio se ha reducido en un 20% en estos países. El efecto redistribución combinado con el inherente efecto multiplicador del gasto público han logrado incrementar el consumo privado. La oportunidad de ampliar la oferta local se ha dado de manera simultánea y, sobre todo, bajo parámetros muy distintos a los del modelo transnacional, que más bien ha querido sacar provecho de esta situación instalándose en la rama de los servicios (telefonía, comunicación vía internet y demás).

El gasto público puede haber sufrido de distorsiones naturales y propias a los modelos políticos periféricos, la corrupción y gastos innecesarios y/o con obras públicas con sobreprecios (sin querer exculpar al sector privado de haber hecho del acto político de dirección del poder, un negocio más). Financiar campañas a cambio de contratos jugosos son la norma y no la excepción. Pero en la insistencia, y a pesar de ello, la mayor presencia del Estado en la economía de nuestros países es una necesidad propia de la misma acumulación periférica en defensa del Estado-nación ante los embates de la globalización. El mercado (globalizado) produce pobreza estructural, y solo la institucionalidad pública puede y debe combatirla.

Sin embargo, en política pública no siempre lo deseable es lo posible, ya que el punto de inflexión está en el financiamiento de ese gasto. De allí la importancia de tener *una estrategia anclada a una política de desarrollo de largo plazo* y no al inmediatismo de la búsqueda de formas de inserción

internacional, ya sea a través de la búsqueda de nuevos mercados (con la consiguiente apertura) o de la entrega del patrimonio natural nacional a las transnacionales. Dicha estrategia pasa necesariamente por ampliar la base de la recaudación directa: un incremento del Impuesto a la Renta de los grupos económicos más poderosos y lucrativos se vuelve una imperiosa necesidad, más es tratado como un oxímoron. En este sentido es un éxito que Bolivia, por ejemplo, haya logrado con la nacionalización del gas, no solo seguridad energética, sino crecimiento seguro y estable. Allí, la mayoría de los excedentes se reciclan dentro de su misma economía, logrando así ampliar la base de las inversiones de menor escala. En Ecuador ocurrió algo similar con la construcción de hidroeléctricas; el excedente del petróleo fue apoderado por el Estado. En este caso el ciclo del gasto estuvo indexado al ciclo del precio mundial, y lo que se tenía que haber hecho, desde un principio, es haber ampliado la base de la recaudación directa. De esta manera, frente a la caída del precio se puede sustituir una base (inestable) por una base de ingresos fijos que sostengan el modelo de manera estructural, inherente y sólida. (Hay que acordarse de que en Ecuador los 15 grupos económicos más poderosos facturan el 50% del PIB y solo pagan el 3% del Impuesto a la Renta).

Este es en realidad el punto donde se rompe la propuesta de un mayor Estado, más justo y eficiente ya que, al no tocar la base de la acumulación de capital local (concentrada y centralizada) y frente a la inminencia de sostener el modelo de creciente gasto y continuar con el proceso, se requirió de un rápido e ingente endeudamiento externo, exponiéndonos de nuevo al ciclo y a las variables de la economía mundial globalizada. Vuelve así el fantasma de la deuda externa, que se torna necesaria bajo las condiciones antes descritas. Para continuar con el modelo de gasto, la deuda parece un hecho perentorio y su servicio pasa factura en el corto plazo. Así, para los economistas neoliberales el ajuste se vuelve inminente.

Conclusiones

El ajuste estructural no es una salida ante la crisis del déficit fiscal. Actualmente en Ecuador, como en muchos países de América Latina y del mundo, se trata de combatir el déficit por el lado de los gastos y esto representa un retroceso del sostenimiento del estado de bienestar, incluso en los países de mayor desarrollo relativo en Europa. Las menores oportunidades de consolidación de un modelo más sostenible en la periferia y la reducción de subsidios, acompañada de la flexibilización laboral, lo único que hacen es reducir –por el lado de la demanda– el mismo crecimiento que las empresas locales necesitan. Aparentemente esto se da en función del crecimiento del empleo, cosa que no se cumple, ya que el efecto redistributivo desaparece con el menor gasto. Con ello desaparecen también las posibilidades de que el consumo crezca, ya que con salarios bajos no hay demanda efectiva.

Lo que hay que hacer en economías como la del Ecuador es disminuir la base de la recaudación indirecta. El IVA debe bajar para provocar un efecto expansivo de corto plazo y lograr equilibrar las variables reales de oferta y demanda agregadas. Irónicamente, las políticas públicas encaminadas a reducir el Estado (sobre todo por la vía del gasto) tampoco son sostenibles en el mediano y largo plazos; por ello se echa mano de lo más obvio y contingente, que es la receta de siempre, la privatización de las empresas públicas. En este sentido se pide que la acumulación del *stock* de capital público pase a manos privadas, en vez de convertir a la acumulación privada en un complemento. La inversión privada que se hace de empresas públicas no genera más empleos, ni genera más dinamismo que el que ya existe; por ello este proceso es visto como una oportunidad maniquea de ciertos grupos económicos que quieren lucrar, sin esfuerzo, a expensas de lo logrado y ante el pretexto de la necesidad de reducir el tamaño del Estado. Para ello también hay una respuesta heterodoxa y es que más bien se requiere democratizar la propiedad de las empresas públicas, que pueden financiarse si logran titularizar nuevas inversiones al público en general, creándose lo que muchos economistas han llamado capitalismo popular. De esta forma sí habría alternativas de financiamiento distinto al de empréstitos internacionales que condicionan las políticas macroeconómicas vía FMI, Banco Mundial y demás.

Políticas públicas y sistema monetario y financiero. Apuntando al caso ecuatoriano, la dolarización como sistema monetario ya no es funcional al modelo de redistribución permanente de la riqueza, ya que la moneda local, el dólar norteamericano, dejó de devaluarse y con ello el sector exógeno de la economía (sector exportador) quedó vulnerable al tipo de cambio en los últimos años. Así la economía se vuelve menos competitiva y pasa factura a una buena parte de la demanda agregada. Disminuyen los dólares netos y en ese escenario es imposible combatir el déficit externo, agravado en el caso del Ecuador con la caída del precio del petróleo, lo que ya afecta al mismo crecimiento que necesita de más deuda para que la economía no se estanque. Esta paradoja también es superable desde una perspectiva anti globalizadora. El caso es que hay que poner coto a las crecientes importaciones sobre todo de bienes finales, de lo contrario el esquema de dolarización ocasionará dificultades, si no lo está haciendo ya. Se puede no solo subir aranceles sin comprometer acuerdos internacionales (vía OMC), sino cargar con impuestos indirectos, ambientales y no ambientales a dichas importaciones. Todo ello puede dejar un margen o un espacio aprovechable a un cambio en la matriz local de producción, ya que la misma acumulación local requiere de incentivos públicos a cambio de sacrificar al modelo de apertura indiscriminada. De allí, hay que cuidar cada dólar que ingresa a la economía; por eso no es solo una aberración económica que el FMI proponga quitar el impuesto a la salida de divisas, este, al contrario, debe reforzarse por lógica necesidad. La base monetaria y la creación de dinero a base de expandir el crédito público y reducir las altas tasas de interés son también una prioridad dentro de esta estrategia que aquí delineamos como alternativa.

El modelo de desarrollo con base en políticas que supongan como eje la sustentabilidad es lo deseable dentro de lo posible. Hay varios caminos trazados dentro del escenario global; sin embargo, el margen de maniobra es muy estrecho, sobre todo para la política pública que reclama una mayor presencia del Estado en la economía. Hay que recordar el concepto de "inserción dinámica" de la CEPAL, donde los efectos de la apertura indiscriminada deben ser abordados desde adentro y para adentro, sin olvidar que existe el mundo externo. Entonces la búsqueda del sector clave y motor del crecimiento

y del desarrollo no solo recae en el Estado, sino en el sector que atraviesa por sus características, toda la dinámica económica, social y ambiental. En este sentido vemos al Ecuador como un país con un potencial enorme en el desarrollo del turismo sustentable, como la salida más lógica a la perversidad de la especialización primaria. Complementariamente, el enfoque de producción hacia los sectores de pequeñas y medianas empresas que se articulen hacia lo que se llama producción limpia y alternativa para satisfacer demandas internas es un campo todavía no explotado. Este campo se puede ubicar, dentro de lo posible, para mejorar la supervivencia en medio de la cuarta revolución tecnológica mundial. Hay que trabajar para que los recursos se vuelvan sustentables dentro de los parámetros de la economía circular, lejos del extractivismo de los recursos no renovables. En resumen, necesitamos más Estado y más democracia, dos variables que están olvidándose en el esquema neoliberal del siglo XXI.

Bibliografía

Acosta, Amilkar (2008). "China will crash and burn along with the rest of us". *Rebelión*, 24 de enero.

Alpízar, Guillermo Andrés (2012). "Ocho desafíos para la integración latinoamericana y un nuevo rol para Asia". Disponible en https://gandresalpizar.wordpress.com/2012/12/13/ocho-desafios-para-la-integracion-latinoamericana-y-un-nuevo-rol-para-asia/ [visitada 14 de mayo de 2019].

Amín, Samir (1980). *La acumulación a escala mundial*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Baran, Paúl (1971). *La Economía Política del Crecimiento*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Correa, Rafael y Fander Falconí (2012). "Después de "Río + 20": bienes ambientales y relaciones de poder". *Revista de Economía Crítica* N°14: 257-276.

Encuentro Nacional Popular Latinoamericano y Centro de Investigaciones en Política y Economía (2012). "Diagnóstico de la situación en el

2012". Disponible en http://www.observatoriodelacrisis.org/2012/06/diagnostico-de-situacion-2012/ [visitada 20 de junio de 2018].

Falconí, Fander (2011). "Capitalismo: ¿enfermo sin curación?". *El Telégrafo*, agosto 17, columnistas.

Fukuyama, Francis (1989). "The End of History?" *The National Interest* N° 16: 3-18.

Krugman, Paul (2012). *End This Depression Now*. Nueva York: WW Norton & Company.

Latouche, Serge (2012) *La sociedad de la abundancia frugal. Contrasentidos y controversias del decrecimiento*. Icaria: Barcelona.

---------- (2009). *La apuesta por el decrecimiento*. Icaria: Barcelona.

---------- (2007). *Sobrevivir al desarrollo: de la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Barcelona: Icaria.

Naredo, José Manuel (2006). *Raíces del deterioro ecológico ambiental: Más allá de los dogmas.* Madrid: Siglo XXI.

NN.UU, (Varios años): Year Book National Account. N.Y.

O'Grady, Sean (2008). "Soros warns 'systemic failure' may be upon us". Disponible en: www.deepjournal.com [visitada 13 de abril de 2018].

Paéz, Pedro (2019). *La nueva arquitectura financiera e integración latinoamericana*. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.

Petras, James (2011). "2012 el año del fin del mundo". Rebelión, 31 de diciembre.

Piketty, Thomas (2013). *El capital en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económico.

Schortgen, Ken Jr. "El dólar ya no es la moneda principal para el comercio de petróleo". Disponible en: http://www.sinpermiso.info/textos/el-dlar-ya-no-es-la-moneda-principal-para-el-comercio-de-petrleo [visitada 22 de junio de 2018].

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Varoufakis, Yanis (2015). *Economía sin corbata*. Madrid: Editorial Planeta.

Sostenibilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el Ecuador: 2010-2016

Gabriela Córdova*
Karla Meneses**

Resumen

Este artículo revisa la sostenibilidad de los 221 GAD municipales en el país, entendida como la estabilidad en sus cuentas presupuestarias y su capacidad de endeudamiento, durante el periodo 2010-2016. A partir del análisis de los ingresos, gastos y de los indicadores financieros de la metodología de Evaluación Básica Municipal del Banco de Desarrollo, en conjunto con la revisión de los perfiles de pobreza y de inequidad, se identifican a los municipios cuyos indicadores muestran solidez de forma permanente y que pueden considerarse sostenibles, al tener la salud financiera necesaria para enfrentar posibles nuevos financiamientos y mejorar las condiciones de vida de su población.

Palabras claves: GAD municipales, estructura de ingresos y gastos, sostenibilidad, evaluación básica municipal

* Docente investigadora de la Universidad de las Américas (Quito). Máster en Economía por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y máster en Microfinanzas y Desarrollo por la Universidad de Alcalá de Henares. gabriela.cordova@udla.edu.ec

** Docente investigadora de la Universidad de las Américas (Quito). Máster en Economía del Desarrollo con énfasis en políticas macroeconómicas por la Universidad Nacional de Costa Rica. karla.meneses@udla.edu.ec

Introducción

El estudio de las finanzas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales se torna cada vez más importante, no solo por las nuevas tareas que estas entidades están asumiendo en el marco de la descentralización del Estado, sino también por la importancia de su sostenibilidad financiera, especialmente en épocas donde el gobierno central posee menores recursos para las transferencias correspondientes. La capacidad de los municipios para obtener recursos propios o de lograr la autofinanciación se vuelve vital en épocas de austeridad fiscal y de reducción de los precios del petróleo, cuyo efecto en los denominados "ingresos no permanentes" modifica los montos de transferencias no solo a los GAD municipales, sino también a los provinciales y parroquiales.

En este artículo se hace un análisis del perfil financiero de los 221 municipios del Ecuador, con el objetivo de estudiar la sostenibilidad de los gobiernos locales, entendida como la estabilidad en sus cuentas presupuestarias, en el periodo 2010-2016. Para ello, se utiliza la metodología de evaluación básica municipal (EBM), desarrollada por el Banco de Desarrollo (BDE), que permite, a través de la estimación de varios indicadores, tener una visión global de la situación municipal y de esta forma fortalecer su gestión financiera.[1]

La primera parte del artículo muestra un perfil general de las municipalidades, mediante la revisión de los principales indicadores económicos y sociales disponibles. En una segunda parte se analiza la estructura y evolución de los ingresos y gastos presupuestarios, con énfasis en la dependencia de las transferencias, balance fiscal y estructura de gastos. En el tercer apartado se realiza un análisis comparativo de los indicadores financieros de la EBM, para definir los municipios cuyos indicadores son estables y por ende se pueden definir como sostenibles durante el periodo de análisis. Por último, se presentan las consideraciones finales respecto al estado de los GAD municipales en el país, durante el periodo de estudio.

1 La metodología EBM, desarrollada en 2009, analiza la situación municipal a través de cuatro componentes de gestión: financiero, administrativo, social y prestación de servicios públicos. Su principal objetivo es identificar las áreas de mejora municipal, especialmente aquellas en las que el BDE puede brindar asistencia técnica y financiamiento. Ver https://consulta.bde.fin.ec/at/Documentos/metodologia.pdf

Perfil general de los GAD municipales en el Ecuador

En esta sección se presenta un breve análisis de los principales indicadores económicos y sociales de los 221 municipios del país disponibles (valor agregado total y per cápita, principales actividades productivas, pobreza por ingreso y coeficiente de Gini), de acuerdo con el tamaño de su población. Para ello se han conformado seis estratos poblacionales clasificados según los parámetros del Ministerio de Finanzas, donde el estrato 1 es el más pequeño (hasta 9999 habitantes) y los estratos 5 y 6 corresponden a los de mayor tamaño, con hasta un millón de habitantes y más de un millón de habitantes, respectivamente.[2] Dado que, a nivel productivo, los últimos datos disponibles de las cuentas cantonales del Banco Central del Ecuador corresponden a 2017 y que se dispone de información financiera a nivel municipal únicamente hasta el año 2016, este artículo analiza exclusivamente el periodo 2010-2016.

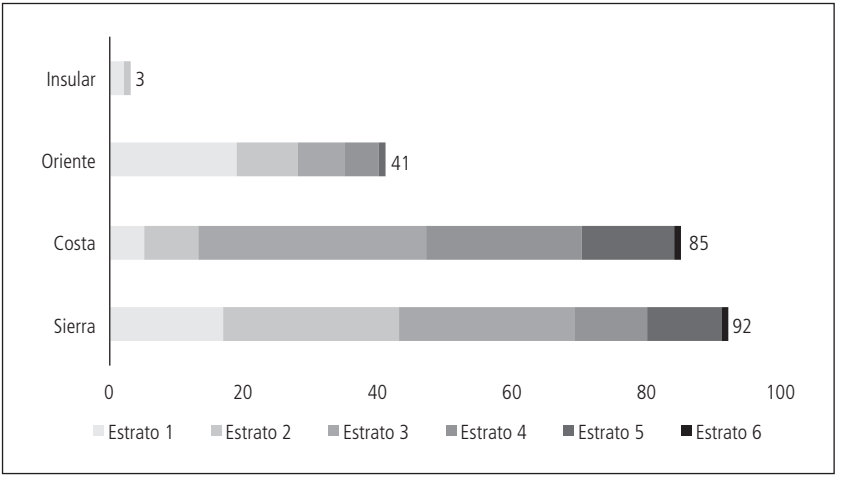
A partir de esta estratificación poblacional se observa que la mayor parte de los GAD municipales (70%) posee una población menor a los 50 000 habitantes; es decir, se localiza en los tres primeros estratos y aglutina al 18,4% de la población del país. El estrato 3 (entre 20 000 y 49 999 habitantes) concentra a la tercera parte de los gobiernos municipales (y el 13% de la población). La mitad de la población nacional se encuentra en 65 municipios de los estratos 4 y 5. Por su parte, el estrato más grande en términos de población (estrato 6), agrupa al 0,9% de los municipios (Quito y Guayaquil) y alrededor del 32% de la población.

A nivel regional, la Sierra concentra el mayor número de municipalidades (92, que representan el 41,6% del total), seguido por la Costa con 85 municipios (38,5%). El Oriente y la región insular presentan el menor número de municipios, con participaciones del 18,6% y 1,4% respectivamente (gráfico 1). También se observa que la estructura interna según estratos difiere; los estratos de mayor población tienen una mayoría de GAD

2 Los estratos se clasifican a partir de la población del año 2016: estrato 1 desde 1 hasta 9999 habitantes; estrato 2 entre 10 000 y 19 999; estrato 3 de 20 000 a 49 999; estrato 4 de 50 000 hasta 99 999; estrato 5 de 100 000 habitantes hasta 1 millón, y estrato 6 más de 1 millón de habitantes. Cabe señalar que la distribución de los GAD municipales en los diferentes estratos se mantiene si se utilizan los datos de la población de 2017.

de la Sierra y Costa, mientras que los más pequeños, en términos poblacionales, están compuestos por los municipios del Oriente y la región insular.

Gráfico 1. Distribución de los GAD municipales por región y estrato poblacional



Fuente: INEC.

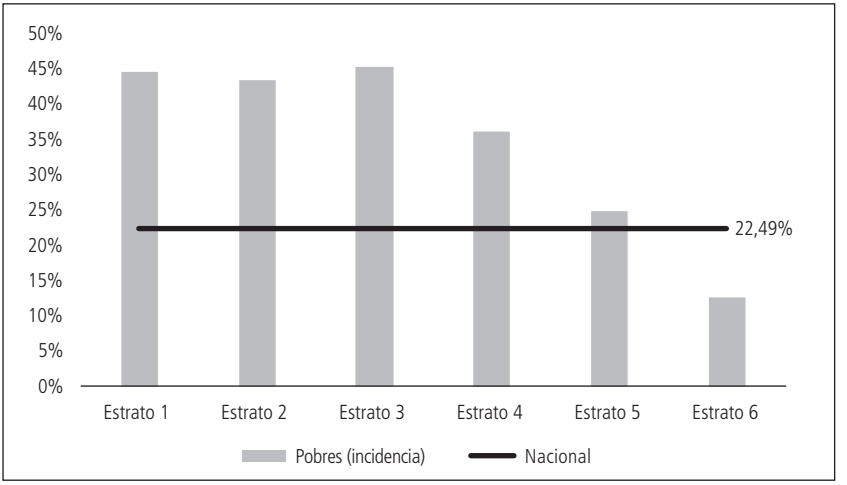
Respecto a los indicadores sociales, se cuenta con la información a nivel cantonal de la incidencia de la pobreza (en relación con la línea base)[3] y de la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini,[4] para el año 2014. La incidencia de la pobreza es la proporción de la población pobre (medida por ingresos) frente a la población total. Una persona se considera pobre si su ingreso total per cápita es inferior a la línea de pobreza determinada y actualizada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

3 La línea de pobreza por consumo se calcula a partir de la 5ta ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida (noviembre 2005-octubre 2006) y a partir de 2007, se actualiza mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Para diciembre de 2014, la línea de pobreza se ubicó en USD 81,04 mensuales por persona (INEC, 2014).

4 El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad de ingresos, que muestra la forma en que se distribuye el ingreso per cápita entre los habitantes de la población. Su valor fluctúa entre cero, igualdad perfecta, y uno, ausencia de igualdad (INEC, 2014).

El gráfico 2 muestra que el porcentaje de pobres de todos los estratos de los GAD municipales, a excepción del estrato 6 (Quito y Guayaquil), superan al indicador nacional, que en 2014 se situó en 22,49%. Las mayores tasas de pobreza (superiores al 43%) se encuentran en los estratos de menor tamaño poblacional y representan un tercio de los municipios del país. En estos municipios, la mitad de los hogares tienen ingresos inferiores a los USD 81,04 mensuales por persona.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza de los GAD municipales por estrato poblacional

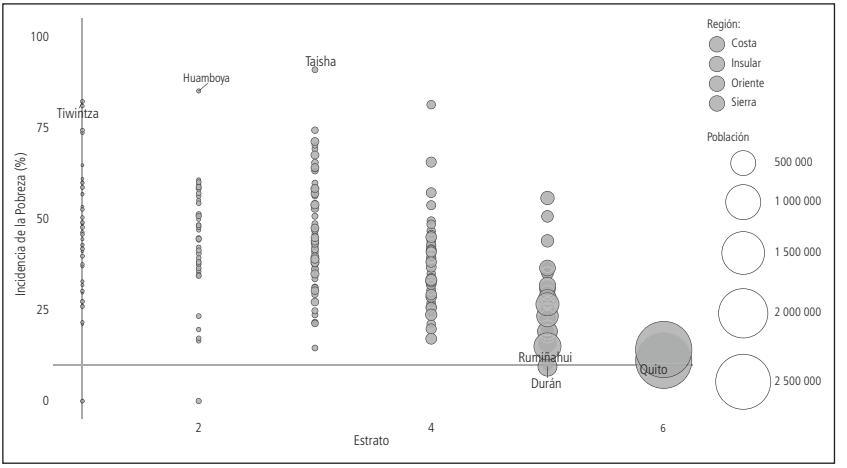


Fuente: INEC.

Las regiones con mayores niveles de pobreza por ingreso son el Oriente y la Sierra, donde el porcentaje de personas pobres es del 55% y 41%, respectivamente (hay que considerar que Isabela, Santa Cruz y San Cristóbal, en Galápagos, no presentan datos de pobreza). El infograma 1 muestra la distribución de los municipios por estratos e incidencia de la pobreza. Los tres gobiernos municipales con mayores niveles de pobreza del país son Taisha (90,9%), Huamboya (85,1%) y Tiwintza (85,3%), todos en la provincia de Morona Santiago. Por su parte, en los estratos 6 y 5 se encuentran los gobiernos municipales con menor porcentaje de población pobre del

país: Durán (9,5%), en la provincia de Guayas, y las municipalidades de Rumiñahui y Quito, en la provincia de Pichincha, con el 9,9% y 11,2% respectivamente.

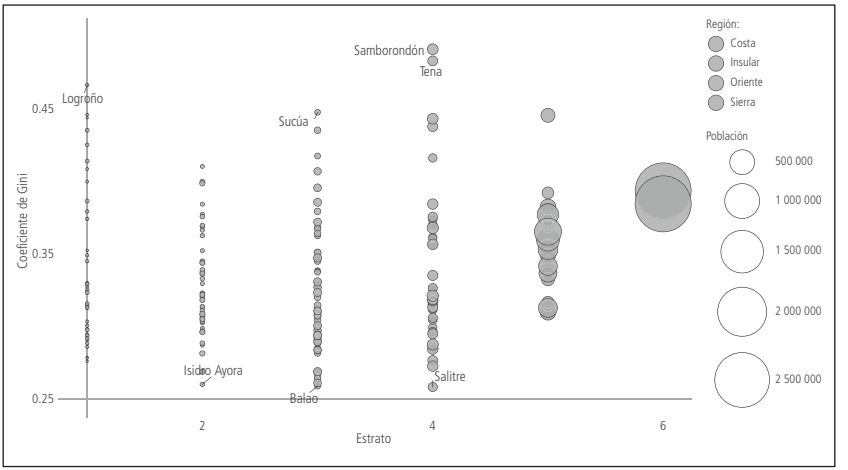
Infograma 1. Distribución de los GAD municipales por estrato poblacional e indicadores sociales*



Fuente: INEC.

Aunque se encuentra un patrón en el que los cantones más pequeños son los de mayor incidencia de pobreza, en la desigualdad no se identifica un patrón claro, como se observa en el infograma 2. Las municipalidades con mayor desigualdad en términos del ingreso per cápita familiar, medida por el coeficiente de Gini, son Samborondón (0,491) y Tena (0,483), ambos en el estrato 4, Logroño (0,466) del estrato 1 (en la provincia Morona Santiago) y Sucúa (0,447) del estrato 3. Estos GAD superan a la desigualdad nacional, que en 2014 se situó en 0,466. Los municipios de menor desigualdad se encuentran en la provincia del Guayas y son Salitre (0,258) del estrato 4, Balao (0,259) del estrato 3 e Isidro Ayora (0,260) del estrato 2. A nivel de regiones, los resultados son similares a los de pobreza: el Oriente se mantiene como la región con mayor desigualdad en 2014, seguida por la Sierra y la Costa.

Infograma 2. Coeficiente de Gini, por estrato poblacional y región



Fuente: INEC.

En cuanto a los indicadores económicos, la tasa de crecimiento promedio anual del valor agregado real (VA) fue del 3% en el periodo 2010-2016.[5] Sin embargo, existen marcadas diferencias a nivel de cada estrato poblacional, con tres estratos creciendo y tres decreciendo. El valor agregado aumentó en los estratos 3, 5 y 6, siendo el 3 (que agrupa a un tercio de los municipios) el de mayor crecimiento promedio anual con el 6,5%. Le sigue el estrato 6 y 5 con 4,7% y 4,2% respectivamente. Por su parte, los estratos 1 y 4 presentan decrecimientos superiores al 5%, mientras que el estrato 2 muestra un menor decrecimiento, con una tasa del -0,6% (tabla 1).

5 Como se mencionó, el Banco Central del Ecuador publica las cuentas cantonales en términos nominales por lo cual se utilizó el deflactor del PIB total para obtener los valores reales (o a precios de 2007) de todos los cantones.

Tabla 1. Valor agregado total y per cápita promedio y tasas de crecimiento por 1/ calculada como la tasa de crecimiento geométrica del periodo.

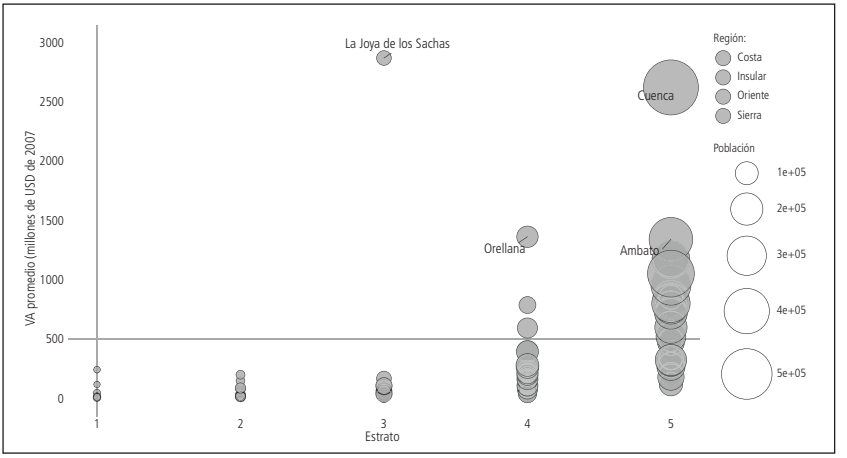
Estratos poblacio-nales	No. GAD	Porcentaje de la población (2016)	Valor agregado promedio			Valor agregado per cápita promedio		
			Millones USD	Millones USD 2007	TC VA promedio anual real 1/	USD/ hab	USD 2007/ hab	TC VA per cápita promedio anual 1/
Estrato 1	43	1,6%	25,3	18,6	-6,4%	3955,1	2902,2	-8,0%
Estrato 2	44	3,8%	40,8	29,8	-0,6%	3009,1	2197,2	-3,5%
Estrato 3	67	13,9%	127,2	92,0	6,5%	3752,6	2718,6	2,9%
Estrato 4	39	16,1%	284,4	208,0	-5,0%	4291,0	3145,9	-9,1%
Estrato 5	26	33,0%	973,2	705,7	4,2%	4653,1	3384,6	-0,9%
Estrato 6	2	31,6%	18894,0	13680,2	4,7%	7554,9	5478,0	1,6%

Fuente: Banco Central e INEC.

El valor agregado real per cápita también muestra un crecimiento anual promedio positivo de 1,4%, en el periodo analizado. A nivel de estratos, las tasas de variación mantienen su tendencia, pero cambian sus niveles. Por ejemplo, los estratos 1 y 4 muestran una mayor reducción promedio anual con tasas de -8% y -9,1%. Cabe señalar que el valor agregado per cápita real del estrato 1 supera al de los estratos 2 y 3 (USD 2902 frente a USD 2197 y USD 2719 de 2007, respectivamente), debido a que en este segmento se encuentran municipios cuya principal producción proviene de la explotación de petróleo (como Cuyabeno) y el suministro de electricidad (como Sevilla de Oro y El Chaco). El estrato 3 presenta un aumento promedio anual del 2,9% por persona y en promedio cada habitante genera alrededor de USD 2719 reales (o del año 2007); mientras que en el estrato 4, el valor agregado por persona se contrajo a una tasa de 9,1% anual y en promedio cada persona generó alrededor de USD 427 de 2007 más que el estrato 3.
El infograma 3 muestra la distribución de los municipios por estrato y valor agregado promedio en el período de análisis. Este gráfico, al igual que los anteriores, excluye los municipios de Guayaquil y Quito. Como se indicó,

estos son los más grandes en términos poblacionales (estrato 6) y generan el mayor valor agregado bruto real.[6] Se observa que los GAD municipales de mayor generación de VA se concentran en los estratos 5 y 4, es decir en los de mayores niveles poblacionales (33% y 16% respectivamente). Cabe anotar que el VA del gobierno municipal La Joya de los Sachas (estrato 3), en la provincia de Orellana, es mayor que el de Cuenca (tercer municipio con mayor población), debido a que alrededor del 95% de su valor agregado proviene de la explotación de petróleo (en especial del campo Sacha).

Infograma 3. Distribución de los GAD municipales por estrato poblacional y valor agregado promedio real*



* Para facilitar la lectura del gráfico, se excluye los GAD municipales del estrato 6 (Quito y Guayaquil), cuyos valores agregados son los más altos, 14 640 y 12 721 millones de dólares de 2007, respectivamente.
Fuente: Banco Central e INEC.

Los municipios de Quito y Guayaquil (estrato 6) son los que generan la mayor parte del VA del país (alrededor del 47%) y concentran al 32% de la población nacional. En términos de crecimiento productivo, Quito muestra un mayor dinamismo, con una tasa de crecimiento promedio anual del 5,3%; mientras que Guayaquil presenta una tasa menor de 3,7%. Sin em-

6 El valor agregado de Guayaquil y Quito en promedio supera los doce mil millones de dólares de 2007.

bargo, las dos municipalidades tienen similitudes en las ramas de actividad principales, aunque con diferente orden. Las tres principales en Quito son las actividades profesionales e inmobiliarias (19%), la manufactura (18,5%) y la administración pública (15,2%); mientras que en Guayaquil la manufactura (21,3%) es la de mayor importancia, seguida por las actividades profesionales e inmobiliarias (14,6%) y la construcción (14,4%).

Durante el período de análisis, el patrón de crecimiento es volátil, incluso con marcados decrecimientos para algunos cantones, que en su mayoría son pequeños. Además, se observa que los niveles de pobreza son elevados en la mayoría de las municipalidades de los estratos pequeños y medianos (1, 2 y 3). Esto impone desafíos importantes a la gestión presupuestaria municipal, que apunta a mejorar las condiciones del cantón, así como a las capacidades de planificación y ejecución. A continuación, se analiza la estructura de las finanzas públicas y su potencial para contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas de sus habitantes.

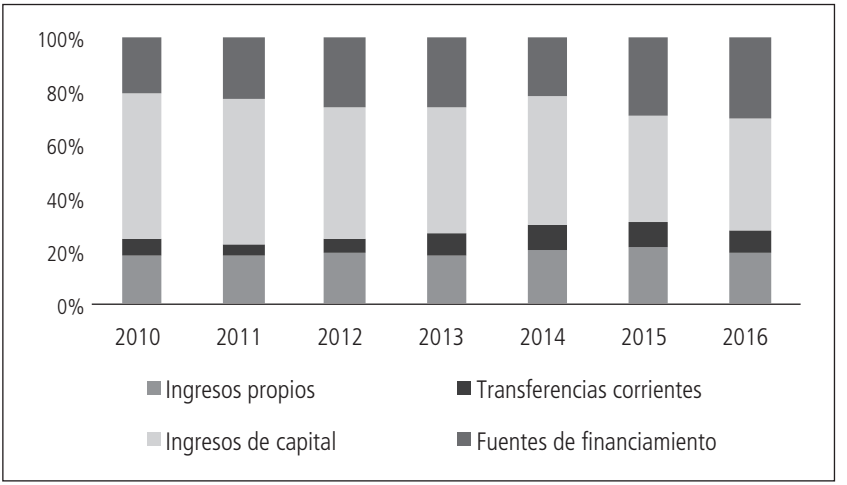
Análisis y evolución de las finanzas de los GAD municipales

Esta sección analiza la estructura y evolución de los ingresos y gastos de las finanzas de los GAD municipales. En el apartado de ingresos, se distinguen tres componentes que caracterizan su estructura: dependencia de las transferencias, ingresos propios y fuentes de financiamiento. Además, se observa el margen de acción a partir de rubros inflexibles a la baja y gastos social y de infraestructura.

Altos niveles de dependencia fiscal de los GAD de las transferencias del gobierno central

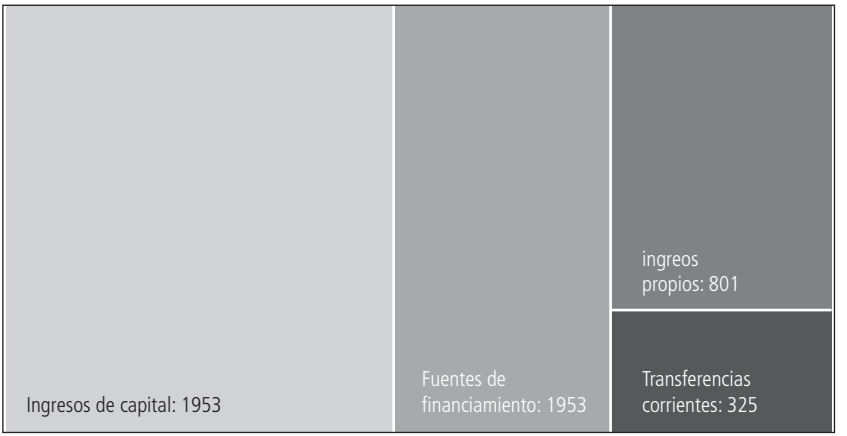
Los ingresos municipales se clasifican en cuatro partidas generales (1) propios; (2) transferencias corrientes provenientes de Estado; (3) de capital y (4) fuentes de financiamiento. La participación de estas cuatro partidas generales refleja una alta dependencia fiscal de las transferencias que reciben los municipios del gobierno central. Los datos más recientes disponibles

Gráfico 3. Evolución de los ingresos municipales, según fuente (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE

Gráfico 4. Estructura promedio 2010-2016 (Millones de dólares reales)

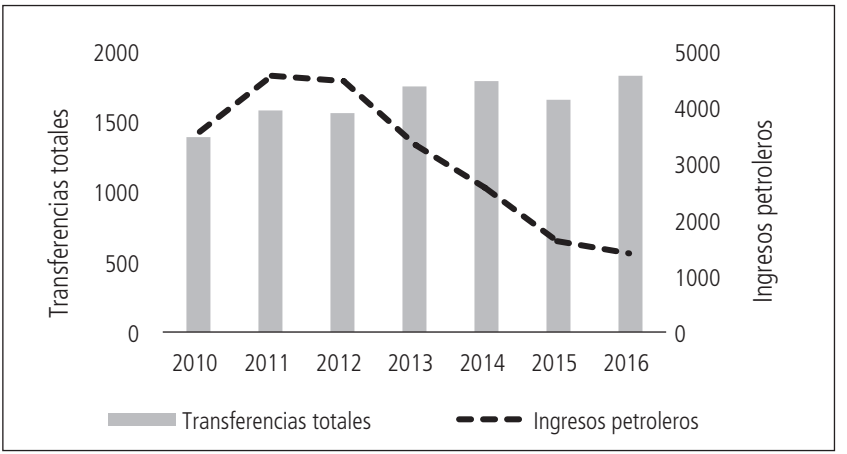


Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE

señalan que para el año 2016, las transferencias representaron el 50% de los ingresos, de estas el 42% corresponden a transferencias de capital y una proporción mucho menor (8%) son transferencias corrientes; la segunda fuente principal de ingresos son las fuentes de financiamiento[7] (30%) y al final están los ingresos propios (20%) generados en promedio en todos los municipios. Esta estructura se mantiene a lo largo del periodo con baja variabilidad entre los años (gráficos 3 y 4).

Además de una estabilidad en la estructura de los ingresos municipales, la alta dependencia fiscal de los recursos provenientes del gobierno central –que a su vez depende de los ingresos petroleros– no se traduce en cambios drásticos en la evolución de las transferencias recibidas y encuentran en las fuentes de financiamiento el amortiguador cuando estos ingresos caen. Por ejemplo, la fuerte tendencia a la baja de los ingresos petroleros a partir del 2012 y con mayor fuerza después del 2014, se reflejan en un freno al crecimiento en las transferencias y un marcado aumento en las fuentes de financiamiento (gráficos 5 y 6).

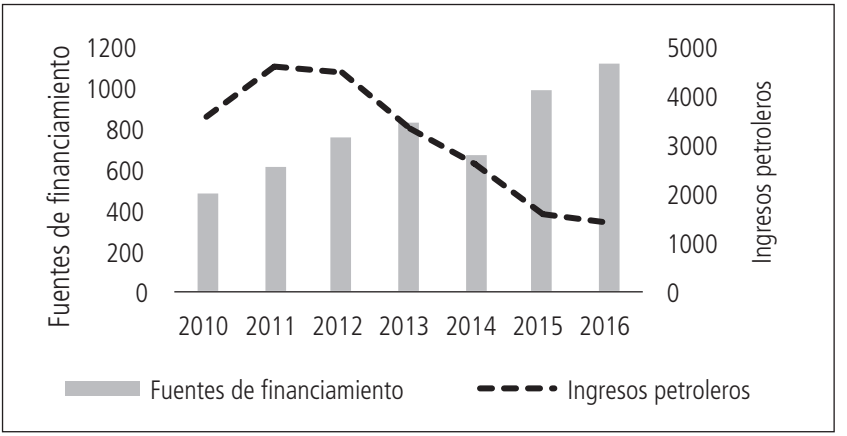
Gráfico 5. Evolución de las transferencias, fuentes de financiamiento e ingresos petroleros (Millones de dólares reales)



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE y BCE.

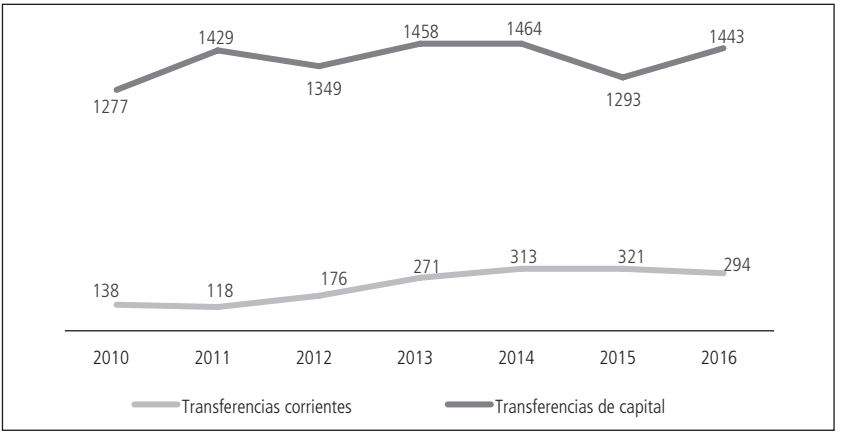
7 Las fuentes de financiamiento comprenden: crédito público, saldo de caja, cuentas pendientes por cobrar, transferencias pendientes por cobrar, anticipos contractuales, empleados y otros.

Gráfico 6. Fuentes de financiamiento
(Millones de dólares reales)



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE y BCE.

Gráfico 7. Evolución de las transferencias corrientes y de capital
(Millones de dólares reales)



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE y BCE.

Además, en promedio, el crecimiento real de todas las fuentes de ingresos de los GAD es elevada, en especial de las fuentes de financiamiento (15%) y de las transferencias corrientes (13%). Las más sensibles al comportamiento de los precios del petróleo son las transferencias de capital; por ejemplo, en 2015 el crecimiento de esta partida cayó aproximadamente en 11,7%, pero se compensó rápidamente con un crecimiento del 11,6% en 2016. Por el contrario, en los ingresos propios o generados por autogestión, la tasa es más modesta (9%) (gráfico 7).

Dada la alta importancia de las transferencias (corrientes y de capital) en los ingresos municipales, se debe conocer que el marco legal que regula las transferencias tanto para los GAD municipales como provinciales es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre de 2010. En dicho Código se establece que la asignación de los recursos por concepto de transferencias a todos los GAD corresponde al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado (PGE). Se diferencian dos componentes, el primero (componente A) entrega los recursos que por ley se les asignó a cada uno de los GAD en el año 2010; el segundo componente (B) se distribuye entre los GAD considerando criterios territoriales, socioeconómicos y de gestión (recuadro 1).

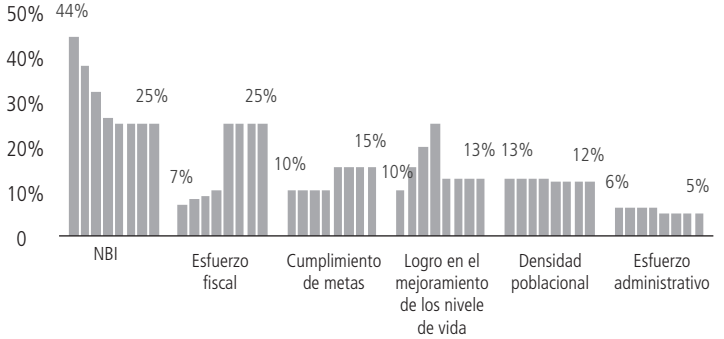
Recuadro 1. Determinantes de las transferencias a los GAD

La fórmula que determina el componente B depende de siete criterios:

- Tamaño de la población: asigna más recursos a los GAD con mayor población.
- Densidad de la población: asigna mayores recursos a aquellos GAD con menor densidad poblacional.
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas (NBI): asigna más recursos a los GAD con mayor incidencia de pobreza.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida: asigna mayores recursos a los GAD que reducen en mayor medida la pobreza por NBI.
- Esfuerzo fiscal: mide el esfuerzo que realiza un GAD para generar ingresos propios. Asigna más recursos a los GAD que realizan mayor esfuerzo fiscal.
- Esfuerzo administrativo: en función de capacidad de cobertura del gasto corriente del GAD con sus ingresos totales.
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD: asigna más recursos a los GAD que presentan mayores avances en el cumplimiento de sus metas.

El peso que se le asigna a cada criterio es variable y supone un crecimiento paulatino del esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas, reduciendo el peso de la evolución del NBI y densidad poblacional. Sin embargo, esta ponderación está en continuo debate (gráfico 8).

Gráfico 8. Ponderadores de distribución de los criterios del monto B, según años



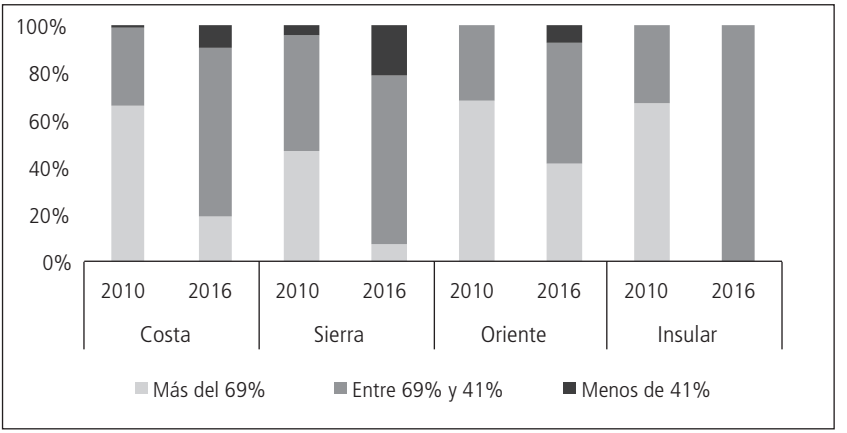
Nota: cada columna corresponde a los años desde 2014 hasta 2021.
Fuente: SENPLADES (2015), Registro Oficial Nº 21 (junio, 2017).

Si bien existen criterios sobre la asignación, las estadísticas disponibles no permiten diferenciar los montos A y B, según GAD. Las estadísticas publicadas por la entonces Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ofrecían datos agregados, para la totalidad de los GAD provinciales, municipales y parroquiales. Según estas cifras, el monto B en el año 2011 (año en el que se comenzaron a aplicar estos criterios de asignación) representaba únicamente el 6% de las transferencias recibidas, mientras que para el año 2014 este monto incrementó su participación al 29%.

Si bien en términos generales existe una alta dependencia fiscal, hay marcadas diferencias entre los GAD. Si se clasifican los GAD según niveles de dependencia en tres categorías a) más del 69%; b) entre 69% y 41% y; c) menos del 41% y se los asocia con la región geográfica, se identifican las siguientes características. Los GAD del Oriente están concentrados principalmente en la categoría de dependencia más alta; el 41% de ellos en esta región están clasificados en el mayor nivel de dependencia. Por el

contrario, en los GAD de la Sierra y Costa, la concentración en la categoría alta es menor al 20%; además, es la que más se reduce entre 2010 y 2016 (gráfico 9).

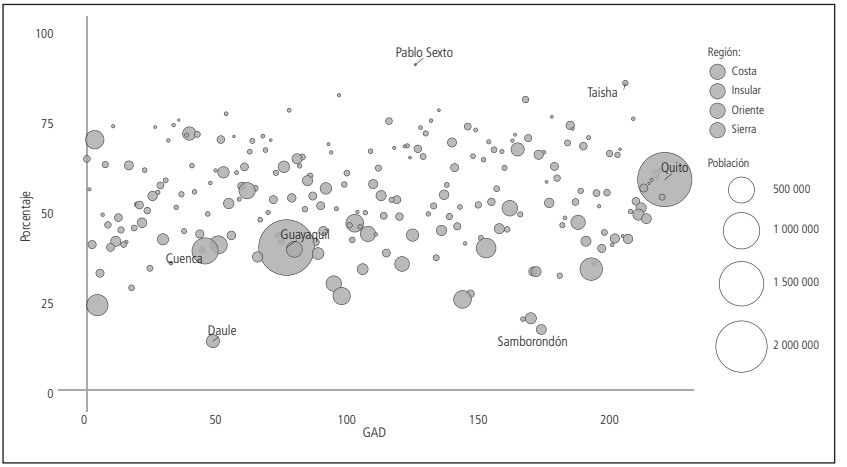
Gráfico 9. Incidencia según región del nivel de dependencia de los ingresos municipales a las transferencias del gobierno central



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

La diversidad de niveles de dependencia entre los municipios se ilustra en el infograma 4. En él se observa el porcentaje que representan las transferencias totales del gobierno central frente a los ingresos totales para el año 2016. En general, los GAD más grandes en términos poblacionales tienen los niveles de dependencia comparativamente menores. Aquí se ubican Quito y Guayaquil; además destacan Sanborondón y Daule, con los valores más bajos de este indicador. Por el contrario, los municipios pequeños se caracterizan por tener una alta participación de las transferencias en los ingresos. Sobresalen los GAD de Taisha y Pablo Sexto, ambos del Oriente (infograma 4).

Infograma 4. Peso de las transferencias totales en los ingresos totales de los GAD municipales, según tamaño, por región (2016)
En porcentaje



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Finalmente, los ingresos propios son la partida menos representativa y, por tanto, limitan la independencia fiscal y margen de maniobra de los municipios para gestionar sus partidas de gastos. Además, las fuentes de financiamiento, que son el rubro con mayor crecimiento, sirven como efecto amortiguador considerando una estructura fiscal con alta dependencia de transferencias y baja generación de ingresos propios.

En relación con los ingresos propios, este rubro está compuesto por los ingresos tributarios y no tributarios que, en promedio, tienen un peso similar. No obstante, a lo largo del periodo de estudio, se observa un sostenido incremento de los ingresos tributarios. En la partida de los ingresos no tributarios, las tasas[8] son las de mayor peso, con alrededor del 60% de este rubro.

La participación de los ingresos propios (con relación a los totales) difiere entre municipios; sin embargo, de 2010 a 2016, la participación promedio pasó de representar el 9,6% al 12,9%. Entre estos mismos años, el total de GAD con una participación de los ingresos propios en los totales

8 Las principales tasas que generan ingresos son: aseo público y recolección de basura y servicios técnicos y administrativos.

menor al 10% también se redujo de 142 a 96 respectivamente. Aunque la participación de este rubro es baja en la mayoría de los municipios, hay cantones con marcadas diferencias. Este es el caso de Sanborondón con la mayor participación, superior al 48%, y Taisha, donde los ingresos propios apenas alcanzan el 1% del total (tabla 2).

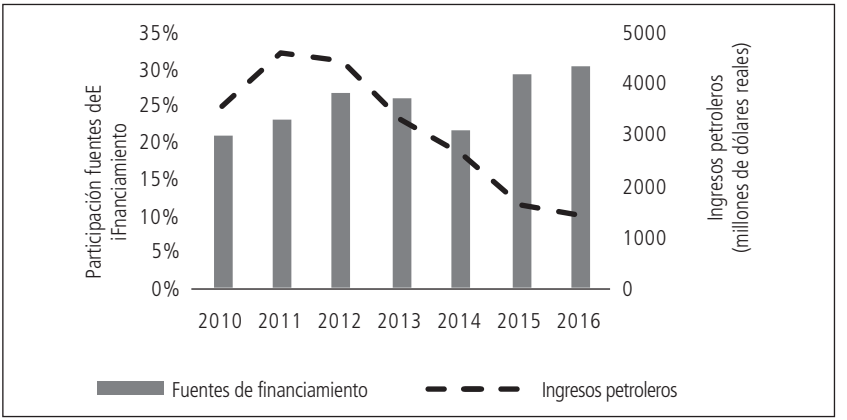
Tabla 2. Participación de los ingresos propios en los ingresos totales de los GAD municipales

GAD	2010	2016
Diez municipios con mayor participación de ingresos propios		
GAD Municipal de Samborondón	55,8	47,8
GAD Municipal de Salinas	25,6	39,9
GAD Municipal de Rumiñahui	35,8	35,7
GAD Municipal de Azogues	30,6	35,1
GAD Municipal de Francisco De Orellana	11,2	35,0
GAD Municipal de Ambato	24,7	34,4
GAD Municipal de Marcelino Maridueña	16,1	32,9
GAD Municipal de Playas	14,8	31,9
GAD Municipal de Atacames	19,8	30,5
GAD Municipal de Loja	42,4	29,9
Diez municipios con menor participación de ingresos propios		
GAD Municipal de Archidona	3,3	3,5
GAD Municipal de Eloy Alfaro	2,7	3,2
GAD Municipal de Pichincha	1,3	3,1
GAD Municipal de Sucumbíos	3,9	3,0
GAD Municipal de 24 de Mayo	2,2	2,6
GAD Municipal de Yacuambi	1,3	2,0
GAD Municipal de Huamboya	2,3	1,9
GAD Municipal de Sozoranga	2,2	1,7
GAD Municipal de Penipe	1,3	1,6
GAD Municipal de Taisha	1,4	1,0

Los ingresos por financiamiento están formados por: crédito público, saldo de caja, cuentas pendientes por cobrar, transferencias pendientes por cobrar y anticipos contractuales, empleados y otros. El más relevante en esta cuenta es el saldo de caja, que corresponde a ingresos por el valor sobrante disponible en cajas generales y bancos al término del ejercicio fiscal anterior. Representa aproximadamente el 50% de las cuentas por financiamiento. La evolución de esta cuenta mostró una clara tendencia al incremento en los años 2015 y 2016, periodos en el que los ingresos petroleros se redujeron notablemente (gráfico 10).

A modo de conclusión, se observa que las finanzas públicas de los GAD municipales se caracterizan, aunque con marcadas diferencias, por una alta dependencia de sus ingresos respecto a las transferencias del gobierno central, una muy baja capacidad de generar ingresos propios y una fuente de ajuste vía financiamiento. Esta estructura fiscal hace vulnerables la sostenibilidad de las finanzas públicas y limita su capacidad de alcance para lograr mejoras con base a esfuerzos autónomos.

Gráfico 10. Evolución de la participación de las fuentes de financiamiento en los ingresos totales e ingresos petroleros



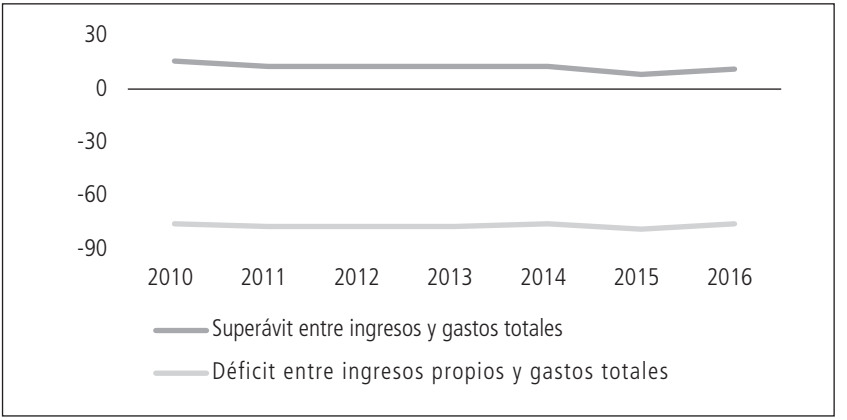
Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

b. Evolución de los tipos de gasto

Los mecanismos de generación de ingresos tienen distintas fuentes de destino de gastos que, según el sistema de registros, se agrupan en cinco grandes rubros: (1) gastos corrientes (remuneraciones, transferencias, intereses de la deuda, compra suministros y materiales); (2) gastos de capital (adquisición de bienes muebles e inmuebles, inversiones y transferencias de capital); (3) servicios de la deuda; (4) inversiones financieras y; (5) pasivo circulante.

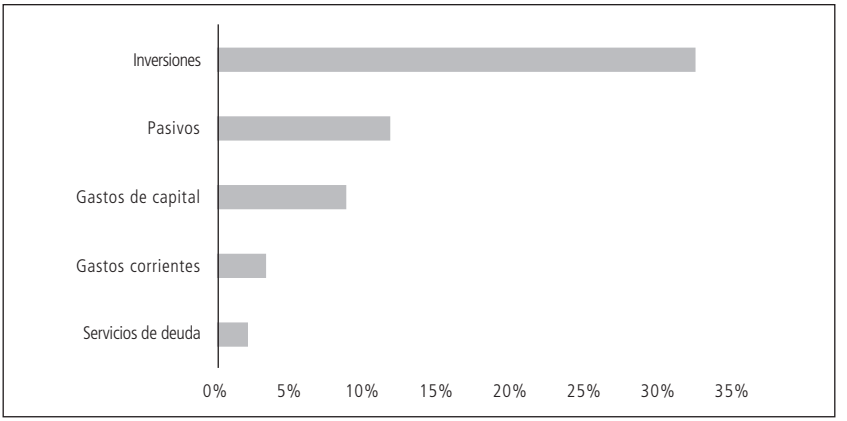
El balance general del saldo de las finanzas públicas municipales es superavitario a lo largo del periodo de estudio y, por tanto, los ingresos alcanzan a cubrir las necesidades de gasto de los municipios (gráfico 11). Sin embargo, como se señaló, es una estructura de ingresos altamente vulnerable y dependiente de los recursos del gobierno central, con baja autonomía municipal. Un indicador relevante en la salud fiscal de los GAD y señal de vulnerabilidad es que, si bien en promedio el superávit en el periodo de estudio es de 12% de los ingresos totales, cuando se calcula el saldo solo con ingresos propios, el resultado se invierte y es altamente deficitario, cercano al 80% de los ingresos totales. Aunque hay diferencias entre municipios, ninguna municipalidad logra cubrir sus gastos con los ingresos propios.

Gráfico 11. Resultado presupuestario como porcentaje de los ingresos totales



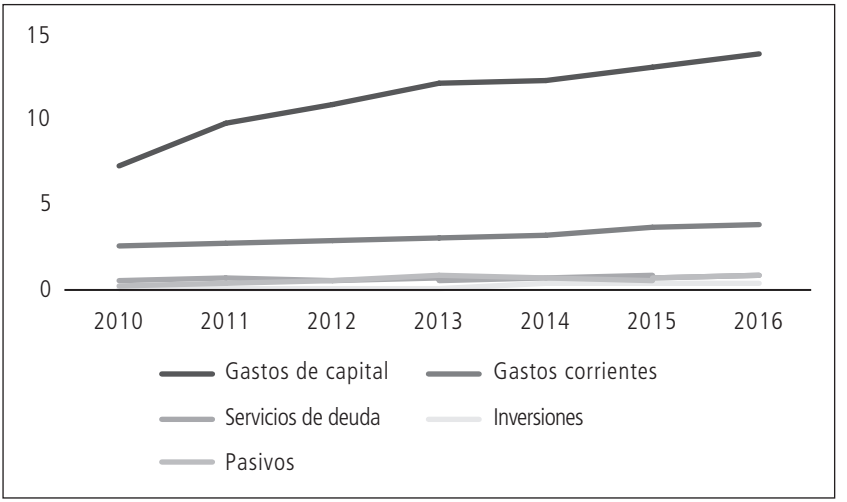
Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Gráfico 12. Crecimiento promedio de los distintos rubros de gastos y evolución absoluta



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Gráfico 13. Estructura de gastos promedio 2010-2016 (Millones de dólares reales)

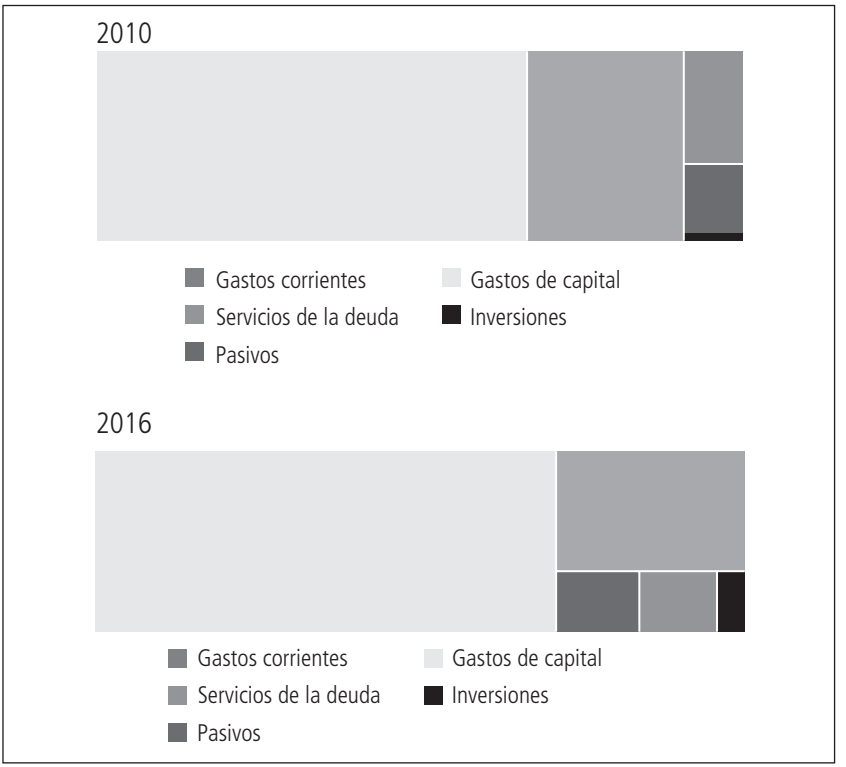


Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Los resultados superavitarios de las finanzas municipales se acompañan de una tasa de crecimiento promedio de los gastos cercana al crecimiento reportado por los ingresos, 7,5% y 8% respectivamente, como promedio del periodo (gráfico 12).

Aunque algunos rubros de gasto, como las inversiones y pasivos, reportan tasas elevadas, la participación en la estructura total de gastos es baja (menos del 5%), mientras que los rubros con mayor participación reportan un crecimiento similar al promedio o por debajo, como los gastos de capital y corrientes. Esta estructura de gastos se mantiene relativamente estable,

Gráfico 14. Estructura de gastos totales 2010 y 2016, según destino del gasto



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

y consistente con la mayor participación de las fuentes de financiamiento comentada en la sección anterior, los gastos destinados al servicio de la deuda aumentaron (gráfico 14).

Flexibilidad del gasto municipal y destino de gasto social y en infraestructura

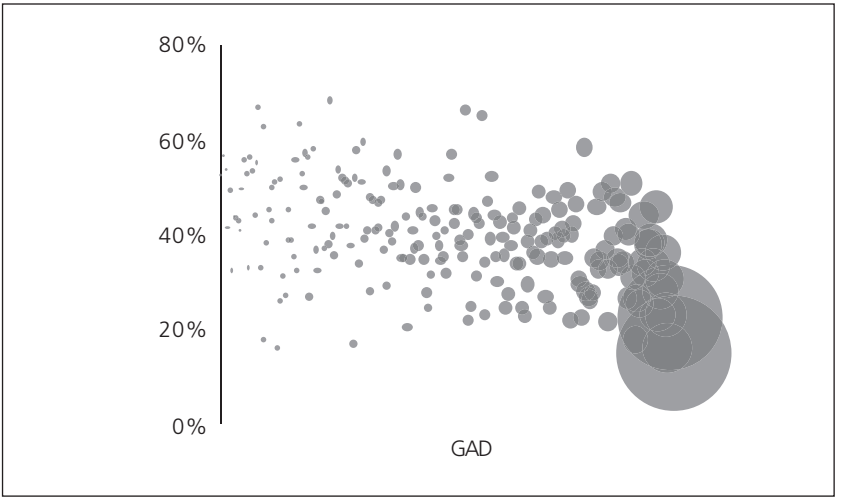
El análisis de la estructura de gastos en las finanzas públicas puede ser abordado desde diferentes enfoques, uno de ellos es estimar el peso que tienen los rubros de gasto de difícil reducción. En este grupo destacan los destinados al pago de intereses de las deudas adquiridas y las remuneraciones a los trabajadores. Una estructura de gastos con un alto porcentaje de destinos ya comprometidos limita el margen de maniobra y traslada las presiones de reducción hacia los destinos más flexibles y que, en términos políticos, implican una menor presión si se decide modificarlos. En general este es el caso de los gastos en inversión social e infraestructura. Si bien los gastos en estos rubros son más flexibles, también pueden ser una herramienta política para posicionar a los alcaldes que buscan una reelección (Mejía y Meneses, 2019). Las dificultades de reducir gastos comprometidos y gestionar los rubros que políticamente puedan beneficiar a los jerarcas resaltan la importancia de conocer cómo ha sido la evolución de estos dos tipos de gastos.

En relación con los gastos comprometidos y, por tanto, con menor flexibilidad para reducir en momentos de austeridad están las remuneraciones y pagos de intereses. Entre 2010 y 2016 ambos rubros representan, en promedio, el 19,5% y si se incluyen las remuneraciones que reciben los trabajadores que realizan obras de inversión, este indicador es cercano al 39%.

Si se analiza este componente según tamaño de municipios y se usan los estratos definidos por la contabilidad que realiza el Ministerio de Finanzas, se encuentra que existe un posible patrón entre el tamaño y el peso de estos rubros en la estructura de gastos. Es decir, los municipios más pequeños son más propensos a tener un mayor nivel de gastos comprometidos y de difícil reducción y, por tanto, un menor margen de maniobra

en escenarios de austeridad fiscal (infograma 5). Lo contrario ocurre en los municipios más grandes, como Quito y Guayaquil, donde el peso de estos gastos es de 14% y 22%, respectivamente para el año 2016.

Infograma 5. Participación de los gastos en remuneración y servicios de deuda en los gastos totales (2016)



Nota. Los círculos reflejan el tamaño poblacional de cada GAD.
Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

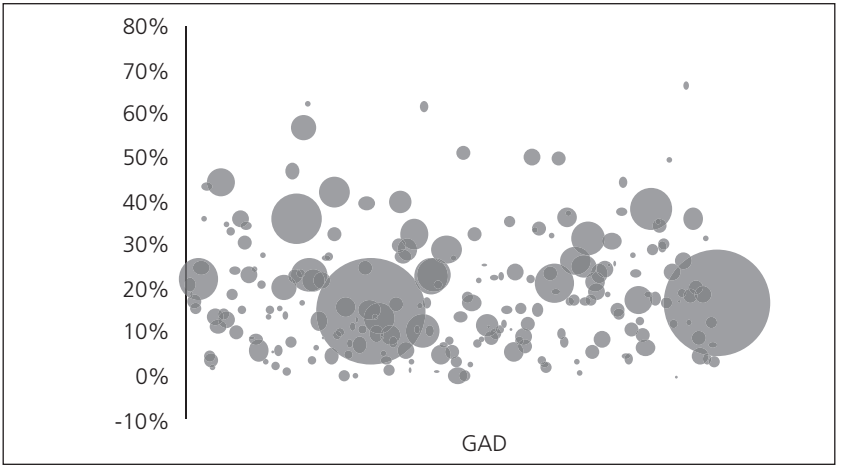
Siguiendo la metodología de Mejía y Meneses (2019) para identificar los gastos sociales (servicios básicos[9]) y de infraestructura (vial y mejoramiento de espacios públicos[10]) se encuentra que el destino de los gastos a ambos rubros es alto, principalmente para infraestructura. Este esquema es previsible, toda vez que dentro de las competencias municipales, este es el rubro en el que los jerarcas tienen mayor autonomía y poder de decisión. En promedio ambos tipos de gastos representan aproximadamente el 40% de los gastos totales.

9 Los servicios básicos incluyen: agua potable, alcantarillado, aguas subterráneas, desechos sólidos, salud, educación y electricidad.

10 La infraestructura incluye: cementerios, mercados, terminales de buses, edificaciones agropecuarias.

Al igual que todas las partidas de gastos e ingresos que se han documentado en este trabajo, la participación de estos componentes en los gastos totales varía significativamente según municipio, aunque pareciera haber un patrón que señala que es mayor en los GAD de menor tamaño poblacional (gráfico 11). Por ejemplo, el peso de la inversión social en los municipios más grandes fue en promedio del 16%, mientras que alcanzó el 20% en los GAD más pequeños. Por su parte, estos indicadores son del 14% y 29% para la inversión en infraestructura.

Infograma 6. Participación de los rubros de inversión social y de infraestructura en los gastos totales, según tamaño de los GAD (2016)



Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

A partir de la revisión de la estructura de ingresos y gastos se concluye que en el periodo analizado los ingresos y gastos crecen de la mano (en cuanto a gastos, este aumento se explica en mucho por las mayores inversiones y en cuanto a ingresos, por fuentes de financiamiento y el crecimiento de transferencias corrientes). No obstante, el margen de acción de los GAD se relaciona con su tamaño. Esto hace que las municipalidades pequeñas tengan más restringido su presupuesto (por su menor flexibilidad y más dependencia del Estado), mientras que GAD grandes son más indepen-

dientes y su estructura de gastos es más flexible. Se registra, entonces, un sostenido superávit en las finanzas municipales en el periodo de análisis. Sin embargo, esta salud presupuestaria es altamente vulnerable y dependiente de los recursos provenientes del Estado.

Sostenibilidad de los GAD municipales medida por su autonomía financiera

En esta sección se utiliza la metodología de "Evaluación Básica Municipal" (EBM), desarrollada por el Banco de Desarrollo[11] y empleada en Meneses y Córdova (2018). Su principal objetivo es brindar una visión global de la gestión municipal. En este caso, se utilizan siete de los ocho indicadores relativos a la gestión financiera (se excluye la "Incidencia gasto de inversión recurrente" por no contar con información). Se valora los indicadores con tres parámetros: "Alto", "Medio" y "Bajo", cuya forma de cálculo o medición es diferente para cada indicador. Adicionalmente, se asigna un color del semáforo a cada uno de los parámetros, según el resultado alcanzado (BDE, 2010). Por ejemplo, un indicador con un parámetro "Alto" (color verde) implica que su resultado es mejor o superior al definido como estándar; de igual forma, un parámetro de color amarillo, representa un resultado intermedio (respecto a los estándar) y finalmente, uno "Bajo" o de color rojo muestra un menor resultado del indicador analizado (BDE, 2010). A continuación, la tabla 3 detalla los siete indicadores analizados respecto a la gestión financiera municipal, de acuerdo con la metodología del BDE.

En términos generales, los resultados de los siete indicadores financieros disponibles muestran que la situación financiera de los gobiernos municipales ha mejorado en el período analizado (gráfico 12). Por ejemplo, en el caso de la autosuficiencia mínima, se observa que cada vez más municipalidades son capaces de cubrir su gasto de personal con sus ingresos propios y que se catalogan en los parámetros "altos" (pasa de 42 en 2010 a 77 en 2016, es decir el 35% de los GAD). De igual forma, se observa una reducción de los municipios con indicadores bajos (ingresos propios financian menos del 66% del gasto de re-

11 Mayor detalle en https://consulta.bde.fin.ec/At/Documentos/metodologia.pdf

Tabla 3. Indicadores financieros, descripción, forma de cálculo y criterios de evaluación

Indicador	Forma de cálculo	Criterio de evaluación		
		Alto	Medio	Bajo
1. Autosuficiencia mínima	(Ingresos propios/ remuneración) x100	% de gastos de personal financiados por ingresos propios		
		100%	66 al 99%	Menos del 66%
2. Autosuficiencia financiera	Ingresos propios/ gastos corrientes x100	% de gastos corrientes financiados por ingresos propios		
		70%	44 al 70%	Menos del 44%
3. Ahorro corriente	(Ingresos corrientes/ gastos corrientes y producción) x 100	% de gastos corrientes financiados por ingresos corrientes		
		100%	83 al 99%	Menos del 83%
4. Dependencia	[(Trans. corriente+trans. capital)/ (Ingreso total-fuentes de financiamiento)] x 100	Menor o igual al 85%		Mayor al 90%
5. Eficiencia del ingreso de capital	(Gastos de capital e inversión/ ingresos de capital) x 100	Invertido mayor al 87%	80 al 87%	Menor al 80%
6. Límite del servicio de deuda	[(Servicio de la deuda)/ (Ingreso total-fuente de financiamiento)] x 100	Servicio de la deuda		
		Menor o igual al 20%	20 al 30%	Mayor al 30%
7. Límite del stock de deuda (1)	[Pasivo total/ (Ingreso total - fuente de financiamiento)] x 100	Nivel de endeudamiento		
		Menor al 50%	50 al 80%	Mayor al 80%

(1) No disponible para el periodo de estudio, solo se cuenta con información de 2015 y 2016.

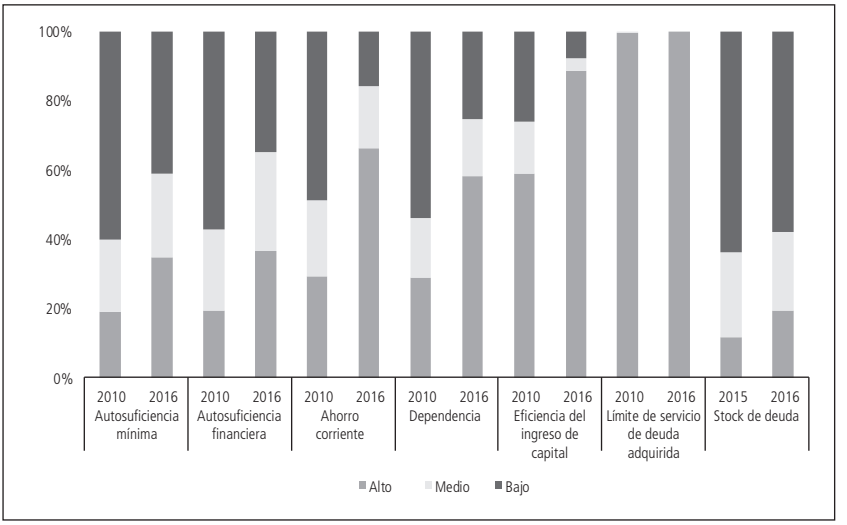
Fuente: Tomado de la metodología empleada en la matriz de evaluación básica municipal del Banco del Estado (https://consulta. bde.fin.ec/At/FiltrosReporteEbmP.aspx).

Descripción de los indicadores en la tabla 3

1. Autosuficiencia mínima: mide el porcentaje de los gastos de personal financiado con ingresos propios (impuestos, tasas y contribuciones, ventas de bienes y servicios, rentas de inversiones, multas y otros ingresos).
2. Autosuficiencia financiera: es el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que se financian con ingresos propios.
3. Ahorro corriente: mide el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que se financian con ingresos corrientes (entre ellos impuestos, fondos de la seguridad social, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, transferencias, rentas de sus inversiones y multas tributarias).
4. Dependencia: calcula el grado de dependencia de los GAD municipales de las transferencias (corrientes y de capital), respecto a los ingresos totales menos los ingresos de financiamiento.
5. Eficiencia del ingreso de capital: porcentaje de los gastos de capital e inversión cubiertos por los ingresos de capital.
6. Límite de servicio de deuda adquirida: mide el peso del servicio de la deuda (amortización e intereses) en el ingreso total sin incluir financiamiento. Según el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, no debe superar el 25%.
7. Límite del stock de deuda (1): es el peso del pasivo total (suma del pasivo de corto y largo plazo del balance de situación financiera) sobre el ingreso total sin ingresos de financiamiento. Es decir, el saldo total de la deuda pública respecto a sus ingresos totales anuales, sin incluir financiamiento. Según el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no debe superar el 200%.

muneraciones) al pasar de 133 en el 2010 a 91. Sin embargo, el hecho de que casi la mitad de las municipalidades (46%) presenten indicadores bajos es una señal de alerta, sobre todo para los de menor indicador (por debajo del 9%), como Yacuambi (en la provincia de Zamora), Taisha (en Morona Santiago) y Pichincha (en Manabí). Por su lado, los de mejor desempeño en 2016 son Quito, Samborondón y Daule (con indicadores superiores al 500%).

Gráfico 15. Indicadores financieros municipales



Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

La evolución también es favorable para el indicador de autosuficiencia financiera, que mide la capacidad de los municipios de financiar los gastos corrientes con ingresos propios. En este caso los municipios que presentan indicadores altos (financian más del 70%) casi se duplican, al pasar de 42 en 2010 a 81 en 2016. De igual forma que el indicador de autosuficiencia mínima, la mejora se replica en el aumento de los GAD con indicadores medios y la reducción de los indicadores bajos (financian menos del 44%), que representan alrededor del 35% de los municipios en 2016.

Uno de los indicadores que presentan el mayor porcentaje de mejora es el ahorro corriente, donde la mayor parte de los GAD (67%) presentan un indicador alto, es decir pueden financiar los gastos corrientes con ingresos corrientes. Cabe recordar que los ingresos corrientes incluyen a las transferencias, de las cuales los municipios tienen alta dependencia. En 2016, Quito, Francisco de Orellana y Daule son las municipalidades que presentan los mayores índices.

Como se mencionó, una de las características de los GAD es su alta dependencia fiscal y baja capacidad para generar ingresos propios, toda vez

que, en el periodo de análisis, el 54% de los ingresos correspondió a transferencias (corrientes y de capital) recibidas por el Estado. Sin embargo, los criterios de valoración utilizados por el BDE en el indicador de "Dependencia" señalan que la dependencia de las transferencias es baja, es decir no cumple el nivel estándar. En este caso, la lectura del indicador "Baja" muestra una alta dependencia y por ende vulnerabilidad de las finanzas municipales, cuando este indicador supera el 90%. Con estos parámetros, se observa una reducción de la dependencia entre 2010 y 2016, al pasar de 119 municipios a 56 respectivamente. Las municipalidades de mayor dependencia en 2016 son Taisha (98,9%) en Morona Santiago; Yacuambi (96,4%) en Zamora Chinchipe y, Sozoranga, en Loja, con el 96,1%. Por el contrario, los municipios de Guayas y Pichincha son los de menor dependencia: Samborondón (27%), Daule (34,3%) y Rumiñahui con el 36,9%.

En el periodo de análisis, el indicador de eficiencia del ingreso de capital muestra que la mayor parte de los GAD (59% en 2010 y 89% del total de municipios en 2016), contaron con los suficientes ingresos para cubrir su gasto de inversión y capital. Los de mayores índices, en 2016, son las municipalidades de Rumiñahui, Samborondón y San Miguel de los Bancos, que superan en todos los casos el 300%.

En cuanto al peso de la deuda en las cuentas municipales, se cuenta con dos indicadores: el de límite del servicio de la deuda y el de límite del stock de deuda. En general se observa un bajo servicio de la deuda (amortización e intereses), ya que ninguna municipalidad, en 2016, supera el umbral del 20% establecido por el BDE. Cabe anotar que este límite del indicador "Alto" es más estricto que el límite del 25% establecido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en 2016. Los GAD de mayores índices son Milagro y Machala (ambos con 12,8%) y San Jacinto de Yaguachi con el 11,5%. Es decir, presentan un interesante margen de capacidad de endeudamiento. Por último, en cuanto al stock de la deuda, cabe señalar que no se cuenta con información para todo el periodo de análisis, pero se cuenta con la información de pasivos totales del Ministerio de Finanzas para los años 2015 y 2016, con los cual se realizaron las estimaciones. De forma adicional, únicamente se cuenta con información del año 2016 de 218 GAD (no se cuenta con datos de los municipios de 24 de Mayo, Muisne y Quinindé).

Si bien no se cuenta con la información de 2010, se puede revisar la evolución del stock de deuda entre 2015 y 2016, que muestra un aumento de los niveles de endeudamiento de las municipalidades (mayores al 80%), que pasan de 26 a 42 (es decir el 19% de los GAD municipales) entre ambos años. Es decir, se esperaría que el peso del servicio de la deuda se incremente a medida que el indicador del stock aumente. Este es un análisis importante sobre todo para municipalidades que iniciaron proyectos de construcción importantes. Entre los municipios más endeudados del año 2016 están: Ventanas, con un indicador de 212,1%; es decir que supera el límite establecido del 200%, por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Le sigue Alfredo Baquerizo Moreno (Juján) con 166,7% y El Empalme (155,3%). Por su parte, los GAD menos endeudados en 2016 son: Penipe y Biblian (ambos con 2%) y Pimampiro (2,9%). Cabe mencionar que los parámetros del BDE son nuevamente más estrictos que los establecidos en la norma legal, toda vez que considera un indicador "Bajo", es decir que no cumple con los estándares a aquellos que presentan stock de deuda superiores al 80%. Para 2016 las municipalidades altamente endeudadas son Machala (El Oro) y Salinas (en Santa Elena), las que superan el umbral del 80% en ambos años disponibles.

Análisis del balance de indicadores financieros y sostenibilidad de los GAD municipales

Este artículo revisa la sostenibilidad de los 221 GAD municipales, entendida como la estabilidad en sus cuentas presupuestarias y su capacidad de endeudamiento, durante el periodo 2010-2016. Mediante el uso de los indicadores de la EBM se identifican los municipios que durante todo el periodo de análisis han presentado indicadores "Altos" o adecuados respecto al estándar. Estos serían considerados sostenibles, al tener la salud financiera necesaria para enfrentar nuevas obras en beneficio de la población. Este estudio encuentra nueve municipios (4,1% del total) que durante los siete años analizados mostraron calificaciones altas/adecuadas en los seis indicadores evaluados (se excluye el límite de stock de deuda, por no

contar con información para todo el periodo). Adicionalmente, existen 12 municipalidades (5,4% de 221) que durante todo el periodo analizado presentan calificaciones altas/adecuadas en cinco indicadores. Es decir, se observa que la gran mayoría de los GAD municipales tienen menos de cuatro indicadores con calificaciones altas/adecuadas. Es decir, existe un importante margen de mejora en cuando al fortalecimiento de los indicadores financieros en los municipios del país.

Las municipalidades de mayor salud financiera son: Quito, Rumiñahui, Mejía, Catamayo y Montufar (en la región Sierra); Samborondón, Milagro y Salinas (de la Costa) y el GAD municipal de Aguarico en el Oriente (tabla 4). Al comparar los indicadores sociales y económicos de estos municipios se observa que la salud financiera no se ha acompañado de mejor calidad de vida. Por ejemplo, existen cinco municipios cuya tasa de incidencia de la pobreza supera en gran medida a la nacional (22,49% en el año de referencia): Aguarico, del estrato 1; donde 65 de cada 100 personas reciben un ingreso inferior a USD 81,04 mensuales; le sigue Montúfar con el 41,6%; Catamayo, que registra el 38,1%; Salinas con el 28,6% y Mejía con el 23,7%. De igual forma, en este grupo se encuentra la municipalidad de Samborondón, que es la de mayor desigualdad medida por el coeficiente de Gini. El GAD de Aguarico también presenta un alto nivel de desigualdad. Es decir, este grupo de municipalidades, aunque presente los mejores niveles de mayor salud financiera, tiene tareas pendientes en temas sociales, como la pobreza y desigualdad. Adicionalmente, a nivel productivo se observa que el municipio de mayor desigualdad es el que presenta el mayor incremento del VA real per cápita promedio en el periodo 2010-2016. Adicionalmente, se observan tres municipalidades que presentan reducciones en su valor agregado por persona, lo que de mantenerse puede dificultar la adopción de políticas de mejora social.

Al incorporar el indicador de stock de deuda para los dos años disponibles, se observa que cinco municipalidades, además de presentar buenos indicadores durante todo el periodo de estudio, también poseen bajos niveles de endeudamiento en los dos años para los que se dispone la información. Estos GAD, ordenados por su nivel de deuda en 2016 son: Samborondón, Rumiñahui, Aguarico, Mejía y Montufar. Es interesante

observar que el municipio con mayor pobreza, Aguarico, posee además bajos niveles de stock de deuda, es decir posee capacidad para endeudarse y generar proyectos que permitan mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Por su parte, los municipios de Salinas y Milagro presentan altos niveles de endeudamiento en 2015 y 2016, aunque no superan el límite legal del 200%. Cabe anotar que estos dos municipios muestran una reducción de la actividad productiva por persona promedio de 5,7% y 3% respectivamente. Por su parte, Quito presenta una reducción del stock de deuda entre los dos años, toda vez que pasa de un indicador alto en 2015 (112,5%) a un nivel medio (73,7%) en 2016. Sería importante contar con información actualizada de forma de ver el efecto de los proyectos, como el metro de Quito, en el nivel de endeudamiento.

Tabla 4. GAD con seis indicadores altos en todo el período analizado por estrato de población, pobreza, Gini, crecimiento del VA y stock de deuda 2015 y 2016

GAD	Provincia	Region	Estrato	Población 2016	Incidencia pobreza	Gini	TC VA real per cápita promedio	Stock deuda 2015	Stock deuda 2016
Samborondon	Guayas	Costa	4	87 986	17,1%	0,491	19,3%	14,0%	18,2%
Rumiñahui	Pichincha	Sierra	5	104 311	9,9%	0,370	4,1%	20,1%	23,1%
Aguarico	Orellana	Oriente	1	4179	64,7%	0,446	0,9%	27,0%	31,1%
Mejia	Pichincha	Sierra	4	98 193	23,7%	0,321	-4,0%	38,1%	40,8%
Montufar	Carchi	Sierra	3	33 388	41,6%	0,351	3,8%	14,3%	49,7%
Catamayo	Loja	Sierra	3	34 451	38,1%	0,309	1,2%	57,9%	56,3%
Quito	Pichincha	Sierra	6	2 597 989	11,2%	0,394	3,4%	112,5%	73,7%
Salinas	Santa Elena	Costa	4	84 531	28,6%	0,357	-5,7%	97,4%	104,1%
Milagro	Guayas	Costa	5	189 289	20,1%	0,310	-3,0%	133,8%	115,0%

Nota: Endeudamiento menor al 50%
Endeudamiento entre el 50% y el 80%
Endeudamiento mayor al 80%
Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE e INEC.

En cuanto al segundo grupo de municipalidades, que presenta cinco indicadores financieros altos durante todo el periodo 2010-2016 (ver tabla 5), se observa que en la mayoría de los casos (alrededor del 67%) el indicador de eficiencia en el ingreso de capital es el que no se mantiene alto durante los seis años consecutivos. Este indicador mide el peso del gasto de capital e inversión respecto a los ingresos de capital, y daría señales de las necesidades de financiamiento para obras de inversión. En este grupo, los municipios que presentan mayores niveles de pobreza por ingreso son Atacames (49,4%), Antonio Ante (35%), Tulcán (33%) y Santa Elena y Daule con el 27% y 25% respectivamente. Daule también presenta el mayor nivel de

Tabla 5. GAD con cinco indicadores altos 2010-2016 por estrato de población, pobreza, Gini, crecimiento del VA y stock de deuda 2015 y 2016

GAD	Provincia	Incidencia pobreza	Gini	A	B	C	D	E	F	H	I
Santa Elena	Santa Elena	26,9%	0,317								
Atacames	Esmeraldas	49,4%	0,362								
Daule	Guayas	25,0%	0,446								
Durán	Guayas	9,5%	0,313								
Portoviejo	Manabí	19,1%	0,353								
Machala	El Oro	15,9%	0,342								
Manta	Manabí	18,4%	0,337								
Antonio Ante	Imbabura	35,0%	0,361								
Guayaquil	Guayas	14,2%	0,385								
Tulcán	Carchi	33,2%	0,368								
Baños de Agua Santa	Tungurahua	14,6%	0,339								
Cuenca	Azuay	15%	0,365								

A: Autoeficiencia mínima
B: Autoeficiencia financiera
C: Ahorro corriente
D: Dependencia
E: Eficiencia del ingreso de capital
F: Límite de servicio de deuda adquirida
H: Stock deuda 2015
I: Stock deuda 2016

Nota:
- Indicadores altos en el período
- Endeudamiento menor al 50%
- Endeudamiento entre el 50% y el 80%
- Endeudamiento mayor al 80%

Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

desigualdad de este grupo. En cuanto al stock de deuda, se observa que Daule, Antonio Ante, Durán, Guayaquil y Tulcán tienen bajos índices de stock de deuda en los años 2015 y 2016. Destaca la evolución de la deuda en los casos de Cuenca, que pasa de un nivel medio de deuda (58,5%) a uno alto (87,7%) entre 2015 y 2016, y el de Manta, que en 2016 presenta el mayor stock de deuda de este grupo con el 125,9%.

En términos generales, el análisis de los dos grupos de municipios permite afirmar que la sostenibilidad no es una garantía para mejores indicadores sociales y económicos, toda vez que existen GAD municipales con altos niveles de pobreza y desigualdad que cuentan con una buena salud de sus finanzas públicas. Esta condición les permitiría emprender proyectos que permitan mejorar la calidad de vida de su población.

Consideraciones finales

La revisión de los ingresos y gastos de los 221 GAD municipales del país, para el periodo 2010-2016 permite observar que este nivel de gobierno tiene una alta dependencia de las transferencias del Estado, principalmente de capital, que representan más de la mitad de los ingresos totales. Además, presentan una reducida capacidad para generar ingresos propios o autogestionados, que en el periodo analizado no alcanzan el 20% de los ingresos totales. En cuanto a los gastos, en su mayoría se destinan a los de capital (aun excluyendo los gastos del personal destinado a obras de inversión), seguido por los gastos corrientes y el servicio de deuda. El saldo presupuestario promedio, considerando los gastos e ingresos totales, es superavitario en alrededor del 12% de los ingresos; pero si se toma en cuenta el saldo entre ingresos propios y gastos totales, se observa un déficit de alrededor del 77% de los ingresos totales. Esto indica que ninguna municipalidad es capaz de cubrir sus gastos totales con ingresos propios, lo que muestra la vulnerabilidad de las finanzas hacia recursos sobre los cuales no tienen un control directo. Adicionalmente, se observa que el margen de acción de los GAD se relaciona con su tamaño, lo que hace que las municipalidades pequeñas tengan más restringido su presupuesto (por su menor flexibili-

dad y más dependencia del Estado), mientras que GAD grandes son más independientes y su estructura de gastos es más flexible.

Por otro lado, a partir del análisis de los indicadores de la EBM, nueve municipios tienen indicadores financieros que muestran solidez de forma permanente y por ende pueden considerarse sostenibles durante el período de análisis ya que cuentan con la salud financiera necesaria para hacer frente a futuros financiamientos y de esta forma poder mejorar sus perfiles de pobreza y desigualdad. Dentro de este grupo, se encuentran dos municipalidades: Samborondón y Rumiñahui, cuyos niveles de dependencia de las transferencias del gobierno central es bajo o menor al 50% de sus ingresos totales (excluidas fuentes de financiamiento). Dependen en mayor medida de sus recursos propios o por autogestión. Si se incluye el segundo grupo, se observa que un total de 12 municipalidades presentan al menos cinco indicadores altos/adecuados (según los criterios del BDE) y poseen un margen de endeudamiento, toda vez que ninguno supera el límite legal del 200%.

Según este análisis, alrededor del 10% de los GAD municipales del país muestra cierta estabilidad en sus cuentas presupuestarias, es decir, existe un trabajo importante por parte de las autoridades locales respecto a la salud de las finanzas municipales y la necesidad de fortalecer su gestión financiera. Sin embargo, luego de la caída de los precios del petróleo se observa un crecimiento del pago por servicios de deuda y un importante aumento del stock. Ello presionará el pago de intereses hacia el alza y reducirá el margen para actuar como herramienta contracíclica en periodos de ajuste fiscal. Es decir, en un contexto de desaceleración económica y austeridad fiscal, esta tendencia hacia el aumento de pago de recursos en financiamiento y stock de deuda debilita la capacidad de los municipios para incidir en la mejora de los indicadores sociales y fortalecer su sostenibilidad fiscal.

En épocas de ajuste fiscal, los municipios juegan un rol importante en tanto logren funcionar como entidades con capacidad de implementar medidas contracíclicas que procuren un mayor desarrollo local. Sin embargo, esta capacidad en el caso ecuatoriano se ve limitada por varios aspectos. Un primer limitante es la alta dependencia de los recursos provenientes del gobierno central, los cuales en épocas de ajuste se ven reducidos, en especial los relacionados con las transferencias de capital. Como se observó, estos

corresponden al principal tipo de ingreso de los GAD. Un segundo desafío para la gestión municipal es lograr una mayor participación de ingresos propios o de autogestión de forma de poseer recursos para contener de mejor manera las épocas de ajuste y así reducir las necesidades de financiamiento. Un tercer aspecto es el manejo del saldo presupuestario, que en el periodo analizado es mayoritariamente superavitario. Esto plantea la duda acerca de la gestión y eficiencia en la planificación de los ingresos y gastos, así como la necesidad de una discusión sobre el rol de los municipios y su injerencia en el ámbito social, como mecanismo de soporte para generar bases sociales locales que logren mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por último, un tema que requiere seguimiento es el nivel del stock de deuda, sobre todo en municipalidades que han iniciado proyectos con alta demanda de recursos financieros, que pueden poner en riesgo su sostenibilidad económica en contextos como el actual de austeridad fiscal.

En general, el escenario actual demanda importantes esfuerzos para contar con indicadores actualizados que permitan dar un seguimiento oportuno a la evolución y reacción de las finanzas públicas al contexto económico del país.

Bibliografía

Banco Central del Ecuador (varios años). "Cuentas Cantonales". Disponible en https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasCantonales/Indice.htm

Banco del Estado (2010). "Evaluación Básica Municipal". Disponible en: https://consulta.bde.fin.ec/At/Documentos/metodologia.pdf

Castillo, Roberto y Fausto Jácome (2016). "Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador". Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/ipm-metodologia-oficial.pdf

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (varios años). "Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Reportes de Indicadores de Pobreza y Desigualdad". Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-diciembre-2018/

Mejía y Meneses (2019). "Who benefits? Intergo
vernmental transfers, subnational politics and local spending in Ecuador". *Regional & Federal Studies*, N° 29: 1-29.

Meneses, Karla y Gabriela Córdova (2018). "Perfil general y análisis general de la evolución de las finanzas de los GADs municipales del Ecuador". Informe elaborado para la Agencia Francesa de Desarrollo. Quito. ADF

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2015). "Nuevo Sistema de Transferencias a Favor de los GAD". Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/12/Nuevo-Sistema-de-Transferencias-a-Favor-de-los-GAD.pdf

Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Pablo Jurado
Presidente del CONGOPE
Roberta Zambrano
Vicepresidenta del CONGOPE
Edwin Miño
Director Ejecutivo del CONGOPE

Yaku Pérez
Prefecto de Azuay
Cecilia Méndez Mora
Viceprefecta de Azuay

Vinicio Coloma
Prefecto de Bolivar
Transito Aguachela
Viceprefecta de Bolivar

Bayron Pacheco
Prefecto de Cañar
Ximena Andrade
Viceprefecta de Cañar

Guillermo Herrera
Prefecto de Carchi
Melva Cadena Lucero
Viceprefecta de Carchi

Juan Pablo Cruz
Prefecto de Chimborazo
María delia Caguana
Viceprefecta de Chimborazo

Jorge Guamán
Prefecto de Cotopaxi
Silvia Bravo
Viceprefecta de Cotopaxi

Clemente Bravo
Prefecto de El Oro
Karla Puertas
Viceprefecta de El Oro
Roberta Zambrano
Prefecta de Esmeraldas
Diego Zambrano
Viceprefecto de Esmeraldas

Carlos Luis Morales
Prefecto de Guayas
Susana González
Viceprefecta de Guayas

Pablo Jurado
Prefecto de Imbabura
Cristina Males Yacelga
Viceprefecta de Imbabura

Rafael Dávila
Prefecto de Loja
María José Coronel
Viceprefecta de Loja

Johnny Terán
Prefecto de Los Rios
Jhoa Chong Qui
Viceprefecta de Los Rios

Leonardo Orlando
Prefecto de Manabi
Kelly Buenaventura
Viceprefecta de Manabi

Rafael Antuni
Prefecto de Morona Santiago
Talía Cabrera
Viceprefecta de Morona Santiago

Edison Chávez
Prefecto de Napo
Rita Tunay
Viceprefecta de Napo

Magali Orellana
Prefecta de Orellana
Harley Barrionuevo
Viceprefecto de Orellana

Jaime Guevara
Prefecto de Pastaza
Cumandá Guevara
Viceprefecta de Pastaza

Paola Pabón
Prefecta de Pichincha
Alexandro Tonello
Viceprefecto de Pichincha

José Daniel Villao
Prefecto de Santa Elena
Elvira Canales
Viceprefecta de Santa Elena

Johana Núñez
Prefecta de Santo Domingo de Los Tsáchilas
Luis Lara
Viceprefecto de Santo Domingo de Los Tsáchilas

Amado Chaves
Prefecto de Sucumbíos
Gladys Castro
Viceprefecta de Sucumbíos

Manuel Caizabanda
Prefecto de Tungurahua
Saida Haig Cruz
Viceprefecta de Tumgurahua

Cléver Jiménez
Prefecto de Zamora Chinchipe
Lady Huertas P.
Viceprefecta de Zamora Chinchipe

Los economistas convencionales enfatizan el hecho de que el déficit fiscal, al demandar más deuda pública e incrementar la tasa de interés, restringe la disponibilidad crediticia para el sector privado, lo excluye de la economía y restringe la inversión. Ello se acentúa porque el déficit fiscal y la mayor deuda pública se traducen en alza de impuestos y de la tasa de interés. De ahí que se pronuncian por la austeridad fiscal, para reducir la inflación, la deuda pública y la tasa de interés, para que haya disponibilidad crediticia a favor del sector privado para que éste reactive la economía. Colocan la disciplina fiscal y la baja inflación como condiciones de crecimiento. El problema es que por más baja de la inflación que logre la reducción del déficit fiscal, la tasa de interés no baja y no se ha logrado el crecimiento. Esto ocurre debido a que, al sustentar la baja inflación con políticas monetarias y fiscales restrictivas, y con apreciación del tipo de cambio, se atenta sobre la esfera productiva y la competitividad, se sacrifica el crecimiento económico y prosiguen las presiones sobre el sector externo y el tipo de cambio.

Arturo Huerta

La necesidad de ajuste fiscal es impostergable y, clara y predeciblemente, este será costoso. Los efectos de un menor gasto público se sienten sobre el crecimiento y serán aún más palpables en la medida en que los ajustes explícitos acordados con el FMI se vayan ejecutando. Sin embargo, las reformas estructurales necesarias siguen postergándose por el elevado costo político que entallan. Elegir recortar el gasto de inversión mientras se desacelera el gasto corriente puede llevar a profundizar la contracción económica. Eventualmente, se deberá priorizar el gasto de inversión, tanto en capital físico como humano, por encima del gasto corriente. A medida que esto ocurre, las perspectivas sobre el crecimiento deberían mejorar en tanto las expectativas de los agentes sobre la economía también aumenten incrementando la inversión y el acceso a crédito en mejores condiciones.

Sebastián Oleas

50 AÑOS Construyendo Desarrollo
CONGOPE Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
ABYA YALA
INCIDENCIA pública ECUADOR
ISBN 978-9942-09-662-3
9 789942 096623