

María Caridad Ortiz
Coordinadora

Austeridad o crecimiento: un dilema por resolver

Serie Economía y Territorio N° 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

© **Consortio 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 económica y territorial.

Índice

Presentación	VII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Prólogo	IX
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Introducción	1
<i>María Caridad Ortiz</i>	
Austeridad fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional	3
<i>María Caridad Ortiz</i>	
¿A qué responde la austeridad fiscal en México y cuáles son sus consecuencias?	37
<i>Arturo Huerta González</i>	
Austeridad y rol del Estado	71
<i>Alberto Acosta-Burneo</i>	
Distintos senderos de austeridad	95
<i>Sebastián Oleas</i>	
Las crisis en el siglo XXI: respuestas de política económica desde y para el Sur	127
<i>Jaime Gallegos Londoño</i>	
Sostenibilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el Ecuador: 2010-2016	157
<i>Gabriela Córdova y Karla Meneses</i>	

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 países² 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 desarrolladas³ 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 países⁴ 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.

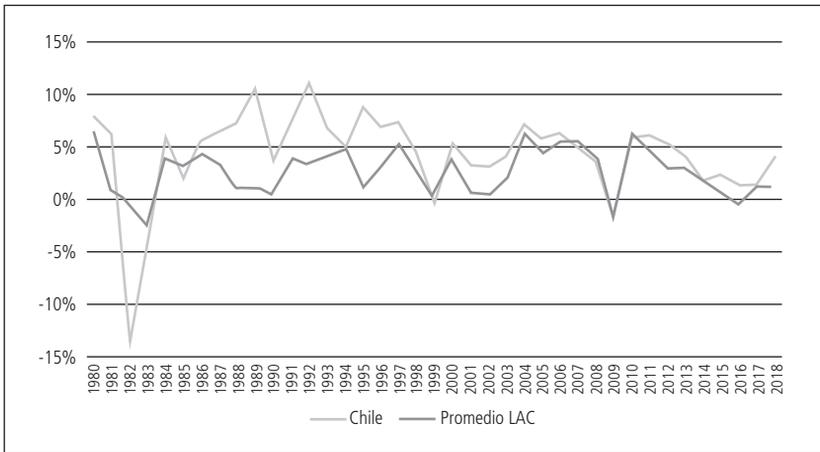
Los autores concluyen su estudio mencionando que la situación macroeconómica de partida es un factor crucial. En los países en los que aún no se ha logrado la estabilidad económica, el control de la inflación y la reducción del déficit presupuestario son indispensables para promover el crecimiento.

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 Hidrocarburiífero (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

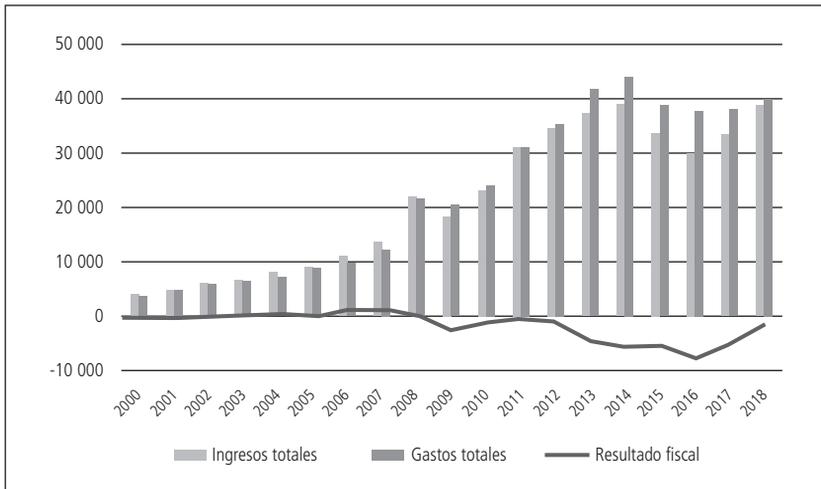
10 En 2006, después de un proceso de dos años, el ministro de Energía procedió a declarar la caducidad del contrato de la compañía Occidental, al considerar que la transferencia por parte de dicha compañía del 40% de su participación en el Bloque 15 a City Investing (luego comprada por la canadiense 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.

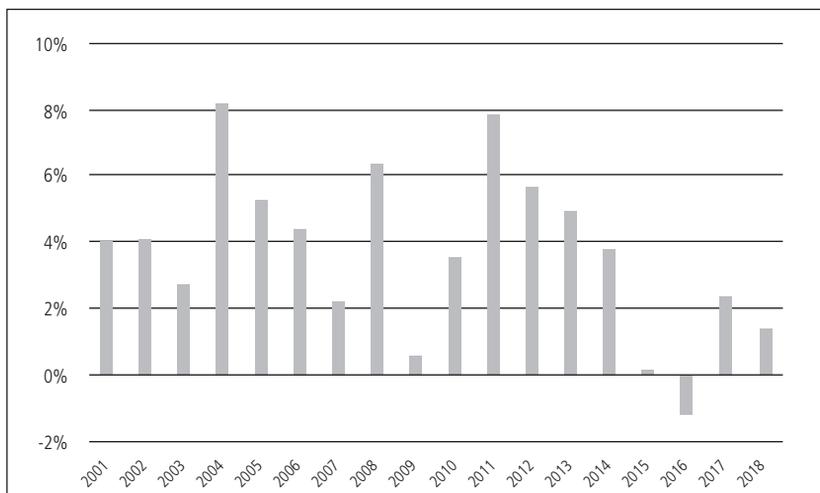
Gráfico 2. Ingresos, gastos y resultado fiscal del SPN



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.

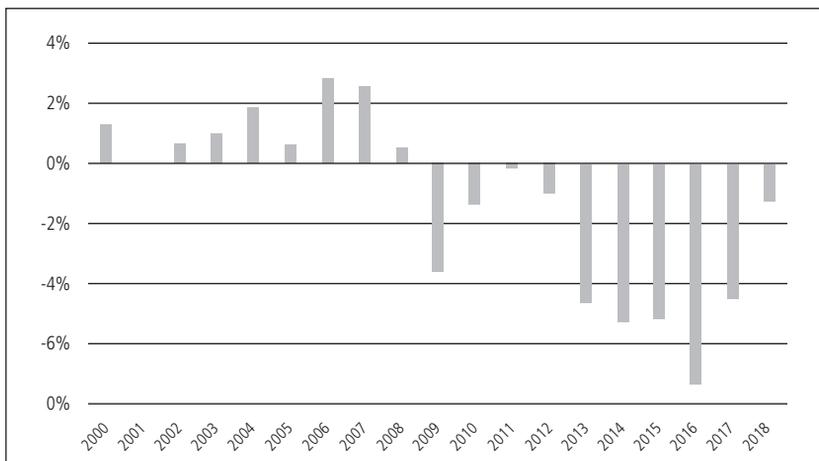
En 2007 se eliminó la mayoría de las preasignaciones presupuestarias que, dificultaban el manejo de la política fiscal, y se prohibió la creación de

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 Sociedades¹¹ 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 mediados 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). “Ciclicidad 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 Interamericano 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.