

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>	

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 recargos¹ 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 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 Meneeses 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