

**Déficit fiscal, crecimiento económico y dolarización:
Los puntos ciegos del consenso neoliberal**

Dávalos, Pablo

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

pdavalos@hotmail.com

*Fiscal deficit, economic growth and dollarization:
The blind spots of neoliberal consensus*

Recibido: 15/05/2018

Aceptado: 08/06/2018

Resumen

El cambio de gobierno en Ecuador en el año 2017 y las transformaciones políticas que se realizaron en esa coyuntura, abrieron el espacio para el reposicionamiento de tesis económicas del mainstream neoliberal que insistían en los desequilibrios provocados por un excesivo gasto fiscal de un “Estado obeso”. Su matriz teórica y epistémica estaba en la relación entre déficit fiscal, crecimiento económico, tasas de interés y comportamiento estratégico de los agentes económicos, que tiene su referencia teórica en la hipótesis de la “equivalencia ricardiana”. Sin embargo, los datos demuestran comportamientos económicos contrarios a la “equivalencia ricardiana”, y señalan más bien la relación entre el déficit fiscal (posiciones de endeudamiento externo) con el financiamiento de la liquidez monetaria (dolarización). De ahí que el debate del mainstream neoliberal sea estrictamente ideológico, y que la meta del programa económico de reducción del déficit fiscal no sea realista.

Palabras clave: déficit fiscal; equivalencia ricardiana; crecimiento económico; liquidez monetaria.

Abstract

The change of government in Ecuador in 2017 and the political transformations that took place in that conjuncture opened the space for the repositioning of economic theses of the neoliberal mainstream that insisted on the imbalances caused by an excessive fiscal expenditure of an "obese State". Its theoretical and epistemological foundation was in the relationship between fiscal deficit, economic growth, interest rates and strategic behavior of economic agents, which has its theoretical reference in the hypothesis of "Ricardian equivalence". However, the economic data are contrary to the "Ricardian equivalence", and point rather to the relationship between the fiscal deficit (external indebtedness) and the financing of monetary liquidity (dollarization). Hence, the neoliberal mainstream debate is strictly ideological, and the goal of the economic program to reduce the fiscal deficit is not realistic.

Key words: Government budget deficits; Ricardian equivalence; economic growth; monetary liquidity.

1. Introducción

El 2 de abril de 2018, el Presidente del Ecuador, Lenín Moreno, dio a conocer el “*Programa Económico de Estabilización Fiscal y Reactivación Productiva*”, en el que propuso cuatro ejes y 14 medidas y acciones de política económica, entre las cuales cabría destacar las siguientes:

- El compromiso de reducir el déficit fiscal del 5.64% en el 2018 al 2.47% en el 2021;
- La reducción anual del gasto del Estado en 1.000 millones de USD por año;
- El incremento temporal de techos arancelarios para bienes de consumo;
- La amnistía tributaria para pequeñas, medianas y grandes empresas y en plazos diferenciados;
- La eliminación gradual del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD);
- Un programa de exenciones tributarias para las nuevas inversiones;
- La flexibilización laboral;
- La eliminación del anticipo al impuesto a la renta;
- La consolidación de las Alianzas Público-Privadas para varios sectores económicos;
- La liberalización de la balanza de capital por la vía de la apertura a la banca financiera transnacional;
- y,
- El impulso al fomento de la economía popular y solidaria (El Comercio, 2018).

Este conjunto de medidas se contextualiza en un ambiente en el cual la sociedad ecuatoriana resiente del modelo político y económico instaurado en el periodo 2007-2017, y que utilizó al Estado y a la institucionalidad pública para consolidar la dominación política sobre la sociedad por un solo partido político (Alianza País), y que generó un ambiente de autoritarismo, corrupción y abuso de poder (Dávalos, 2014; Muñoz, 2014; Verdesoto Custode, 2014; Montúfar, 2016). En esas circunstancias, el discurso que pregona la reducción del tamaño del Estado, la disciplina fiscal, y la privatización, entre otros conceptos, y que hacen referencia al Consenso de Washington y las reformas neoliberales que le son inherentes, suscita acogida en la sociedad y empieza a convertirse en hegemónico en los medios de comunicación y en el debate público.

Así, el gobierno, para distanciarse del anterior régimen político y crear condiciones propias de gobernabilidad, ha considerado conveniente adscribirse a la crítica neoliberal del Estado y buscar alianzas políticas con los grandes grupos empresariales y sectores financieros a quienes considera como los actores fundamentales para la reactivación económica y, de esta manera, contradice su discurso político, su adscripción ideológica, su programa electoral y sus promesas de campaña.

De todas las medidas económicas, aquella que puntualiza la necesidad de disminuir el déficit fiscal y reducir el tamaño del Estado es una de las más significativas dentro del programa económico del Presidente ecuatoriano, ello corrobora la hipótesis que el régimen de Lenín Moreno habría decidido cambiar el rumbo político de su gobierno hacia una orientación empresarial.

En efecto, la noción del déficit fiscal y su correspondencia con el crecimiento económico y la inflación, pertenece por entero al discurso neoliberal y forma parte del núcleo duro de este discurso y de sus propuestas

económicas de austeridad, disciplina y responsabilidad fiscal, amén que sirvió de sustento legitimante para los programas de ajuste y estabilización en América Latina¹.

La noción de déficit fiscal, en efecto, fue la llave maestra que permitió justificar los programas de estabilización fiscal y de ajuste macroeconómico de los años ochenta y noventa del siglo pasado, porque desde ella se validaron la reducción del Estado, la contracción de los salarios, la desregulación de todos los marcos jurídicos que controlaban a los mercados, la privatización del sector público y la liberalización de la economía.

En conformidad con este concepto del déficit fiscal se suponía, desde el discurso neoliberal, que la “irresponsabilidad” del Estado había provocado un gasto excesivo que, además, se había financiado por “impuestos inflacionarios”, y en emisión monetaria inflacionaria en alusión a los créditos del banco central al gobierno central. Esa supuesta “irresponsabilidad” del Estado hacía referencia a la política social y de redistribución del ingreso que algunos Estados latinoamericanos habían ensayado durante el periodo de posneoliberal, entre ellos el Ecuador.

De esta manera, se realizaba una vinculación directa y proporcional entre déficit fiscal, emisión monetaria e inflación a partir de la teoría cuantitativa de la moneda y el enfoque monetario de balanza de pagos del FMI, al interior de una matriz teórica eminentemente ortodoxa o neoliberal².

En esta relación, el gobierno cubre su déficit fiscal (sus ingresos son menores que sus gastos) a través de crédito interno (crédito interno del banco central) y externo (emisión de bonos en los mercados internacionales). El crédito interno implica mayor emisión monetaria que, a su vez, provocaría inflación: “la inflación rápida es casi siempre un fenómeno fiscal” (Fisher y Easterly, cit. por Agénor & Montiel, 2000, p. 180).

Ahora bien, no existe una amplia evidencia empírica en este sentido, pero la ideología del neoliberalismo la considera ahora un tópico. Se supone, de acuerdo a ese tópico que incluso forma ya parte del sentido común, que detrás de todo déficit fiscal hay emisión monetaria sin respaldo que provoca inflación.

De esta manera pueden converger bajo una misma dinámica dos conceptos claros al neoliberalismo: el Estado mínimo y la privatización de la moneda. Los espacios de regulación social que son abandonados por la contracción del Estado son asumidos directamente por las empresas, sobre todo las grandes corporaciones, y la privatización de la moneda implica que el Banco Central está acotado en su capacidad de financiar a su propio gobierno, de ahí la independencia del Banco Central, y el gobierno no tiene otra opción que acudir a financiar su política monetaria mediante la emisión de bonos en los mercados financieros internacionales.

Estas dos dinámicas se integran, además, con una propuesta metodológica tecnocrática en la cual la reducción del Estado se convierte en un asunto técnico sin relación con la política y la sociedad, y cuya comprensión requiere entrenamiento previo en economía y matemáticas. De esta manera, la sociedad es excluida de todo debate sobre la economía, la distribución del ingreso y la política monetaria.

No obstante, economistas heterodoxos, como L. Taylor, por ejemplo, han demostrado que muchos procesos inflacionarios en América Latina, fueron provocados directamente por los programas de ajuste y

¹ Para un examen de los programas de estabilización en América Latina ver Agénor & Montiel, 2000, capítulo X.

² “La relación existente entre los déficits fiscales, el crecimiento económico y la inflación, en particular, ha sido un elemento central de la concepción “ortodoxa” del proceso inflacionario” (Agénor & Montiel, 2000, p. 153).

estabilización macroeconómica impuestos en los años ochenta y noventa en América Latina antes que por el déficit fiscal. El mecanismo identificado por estos economistas heterodoxos fue la devaluación de las monedas que incrementaban los costos de producción internos al tiempo que abarataban la canasta de bienes básicos de los países industrializados. Este fenómeno ha sido denominado como “devaluación contractiva” (Taylor, 1988; Taylor, 2001; Taylor, 2004), y forma parte de las explicaciones “heterodoxas” sobre la crisis y el impacto de las políticas de ajuste y los programas de estabilización en América Latina. Desde una lectura de economía política, Dávalos (2011) demuestra que la devaluación provocada por los programas de estabilización de los años ochenta y noventa del siglo pasado, provocó una transformación en el desarrollo del capitalismo desde la sustitución de importaciones hacia la agroexportación y la re-primarización de las economías, y convirtió a los nuevos grupos de poder en buscadores de rentas que apalancaban su poder e incidencia política en la renta de la devaluación monetaria y en la renta de la financiarización.

2. Equivalencia ricardiana y déficit fiscal: una evaluación necesaria

Aunque la teoría económica y la literatura sobre el déficit fiscal es extensa, puede, no obstante, indicarse que la hipótesis que sustenta la relación entre déficit fiscal y el crecimiento económico es la “equivalencia ricardiana”³, desarrollada por R. Barro en 1974 (Barro, 1974).

La hipótesis de la “equivalencia ricardiana” de Barro va más allá de la relación entre inflación y déficit fiscal, porque permite al pensamiento neoclásico o neoliberal vincular de forma analítica los niveles de déficit fiscal con el crecimiento económico a través del consumo y ahorro en el largo plazo.

En efecto, esta hipótesis establece que en el largo plazo es indiferente que el gobierno se financie con deuda (emisión de bonos) o con impuestos, ya que, con información y competencia perfecta, el gasto excesivo del gobierno se compensa de forma igual y proporcional con la disminución del gasto de hogares y empresas, quienes tienen que ahorrar para cubrir ese gasto adicional del gobierno. En virtud del largo plazo y de las expectativas racionales de los agentes económicos, es independiente que la deuda del gobierno se pague en esta o la siguiente generación, de ahí el concepto de horizonte inter-temporal, a través de las denominadas “generaciones traslapadas” (overlapping-generations), de la equivalencia ricardiana (Barro, 1974; Barro, 1989).

El déficit fiscal, por tanto, tendría un efecto de desplazamiento o de exclusión (crowding-out) con respecto a la inversión privada, porque los agentes prefieren ahorrar para pagar los incrementos de impuestos que sobrevendrán cuando el gobierno decida cubrir el déficit fiscal. La disminución de la inversión provocaría, en consecuencia, una ralentización del crecimiento económico.

Esta hipótesis ha sido seriamente cuestionada en la economía y no solo por economistas heterodoxos (Stiglitz, 2015; Taylor, 2004), sino también por economistas ortodoxos⁴, que han señalado su irrealismo además de sus contradicciones con el comportamiento tanto del consumo, el sistema financiero y el gobierno. En efecto, Agénor y Montiel (ortodoxos por lo demás), señalan al respecto:

³ El nombre de “Equivalencia Ricardiana” para la hipótesis de R. Barro fue propuesto en 1976 por J. Buchanan (Buchanan, 1976).

⁴ Ver, por ejemplo, la respuesta que el mismo R. Barro realizó a las críticas dirigidas en su contra por parte de J. Buchanan y M. Feldstein (Barro, 1976).

Hasta ahora, las pruebas disponibles para los países industrializados y en vías de desarrollo no ofrecen gran apoyo para la hipótesis de la equivalencia ricardiana. Las pruebas de los países industrializados parecen ser en gran medida poco concluyentes los estudios empíricos reseñados por Easterly y Schmidt-Hebbel no detectan en general ningún efecto significativo de los déficits públicos sobre el consumo privado (Agénor & Montiel, 2000, pp. 179-180).

No obstante, la relación entre déficit fiscal, recesión e inflación fue el fulcrum de los programas de estabilización y ajuste macrofiscal que se impusieron en América Latina en las décadas 80 y 90 del siglo pasado y es la noción que estructura y define la ideología del “Estado obeso”. Fue tan importante la noción del déficit fiscal que consta como la primera prioridad del Consenso de Washington⁵, y fue el sustento para determinar las “reglas macrofiscales” como prioridad de la política económica de los programas de estabilización, en efecto: “La ruta del ajuste inducida por los choques de la política monetaria y de la tasa de cambio depende, entre otros factores, de las **reglas de financiamiento** que adopten los gobernantes para cerrar el déficit fiscal” (Agénor & Montiel, 2000, p. 468, énfasis añadido).

Una de esas reglas macrofiscales es, precisamente, la necesidad de corregir el déficit fiscal y orientarlo en el futuro hacia posiciones de superávit fiscal medido como porcentaje del PIB y como parte fundamental de los programas de estabilización⁶. El superávit fiscal se consideraba una política económica “sana”, “responsable”, “transparente” y daría cuenta de la “credibilidad” de la política económica⁷. El superávit, además, se contabilizaba como tal luego de pagar los intereses de la deuda pública. Asimismo, la diferencia positiva entre ingresos y egresos fiscales no se registraba en el presupuesto estatal sino en fondos especiales cuyos recursos eran manejados indirectamente por la banca financiera internacional. Esos recursos retornaban a los países vía emisión de bonos en los mercados financieros internacionales.

En el Ecuador, los programas de ajuste que se impusieron desde el año 1983 se apalancaban, sobre todo, en la necesidad de corregir el déficit fiscal. Una revisión a las cartas de intención que el Ecuador suscribió con el FMI puede demostrar que en todos los casos la principal preocupación de los programas de estabilización diseñados por el FMI fue corregir el déficit fiscal⁸. Para fines de la década de los noventa, el superávit fiscal fue considerado como un triunfo de los programas de estabilización; de hecho, para el año 2002 el superávit fiscal se convirtió en una de las más importantes reglas macrofiscales en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal aprobada a fines del año 2002 (LOREYTF), (Congreso Nacional, 2018).

Por paradojas de la historia, el gobierno de Rafael Correa que gobernó al Ecuador desde 2007 al 2017, y supuestamente crítico al neoliberalismo y al Consenso de Washington, incorporó varias de estas reglas macrofiscales a la Constitución ecuatoriana de 2008, y utilizó una de estas reglas macrofiscales para imponer

⁵ El *Washington Consensus* es el nombre que John Williamson dio en 1989 a diez políticas económicas puestas en ejecución desde los acuerdos suscritos con el FMI para administrar la crisis de la deuda de los años ochenta, por varios países latinoamericanos, y que contaron con el acuerdo del FMI, el Banco Mundial, el BID y el Departamento de Estado, la primera de esas medidas era la disciplina fiscal, (Williamson, 2002).

⁶ Desde inicios de los noventa el FMI y el Banco Mundial comprendieron la importancia de definir los parámetros metodológicos y cuantitativos que definen el déficit fiscal, para una discusión al respecto ver: Blejer & Cheasty, 1990.

⁷ La credibilidad de los programas de estabilización tenía dos ejes fundamentales: la regla macrofiscal del superávit fiscal primario y la independencia del Banco Central. Véase (Cukierman, 2007).

⁸ Los textos de las Cartas de Intención que el Ecuador suscribió con el FMI desde el año 1983 hasta el año 2003, pueden revisarse en: <http://pablo-davalos.blogspot.com>

un techo del 40% del PIB al endeudamiento público, según el Art. 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas aprobado en el año 2010⁹.

La ironía de la historia es que años después el ex Presidente Rafael Correa será encausado por la justicia ecuatoriana por haber violado justamente la regla macrofiscal del límite del 40% al endeudamiento público, de acuerdo al examen especial del endeudamiento público realizado por la Contraloría General del Estado ecuatoriano en el año 2018 (Contraloría General del Estado, 2018).

Por ello, volver sobre el déficit fiscal como una prioridad de la política económica, como lo hizo el gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno en su propuesta de programa económico, implicaba retornar a aquellas prescripciones y formulaciones teóricas que provocaron la mayor crisis social, económica y humanitaria no solo del Ecuador sino de toda América Latina.

3. Relación entre déficit fiscal y crecimiento económico: evidencia empírica

El déficit fiscal, en realidad, tiene consecuencias macroeconómicas que no necesariamente implican ni inflación ni recesión, más bien lo contrario. Si asumimos la noción macroeconómica del multiplicador en la cual toda acción económica tiene repercusiones que la rebasan y que generan efectos de cascada en la economía, entonces el efecto multiplicador del gasto gubernamental tiende a ser positivo¹⁰. Por lo tanto, si el efecto es positivo, el financiamiento del déficit fiscal no altera al multiplicador del gasto fiscal, es decir, la economía crecerá empujada por el gasto fiscal y este crecimiento atenuará incluso las consecuencias del financiamiento de este gasto fiscal. Para Barro, en cambio, el déficit fiscal provocaría, entre otros fenómenos: altas tasas de interés, bajos niveles de ahorro, y bajos niveles de crecimiento del producto (Barro, 1989, p. 37). Empero, para el caso ecuatoriano, y para un periodo significativo, los datos muestran exactamente lo contrario. En el siguiente gráfico puede apreciarse que para el periodo 2007-2017, el Ecuador mantuvo significativos niveles de déficit fiscal:

⁹ En realidad, el techo del 40% como límite de endeudamiento constaba en el Art. 5 de la LOREYTF del año 2002: “Título II Reglas Macrofiscales. Art. 5.- El Ministerio de Economía y Finanzas aplicará una política de reducción permanente 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 periodo gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.” (Congreso Nacional, 2018). El Art. 124 del Código Orgánico del año 2010, propuesto y aprobado por el partido de gobierno de ese entonces, Alianza País, de su parte, establece lo siguiente: “Art. 124.- Limite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB.” (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2010).

¹⁰ Las repercusiones del gasto de gobierno sobre el conjunto de la economía se definen como el “multiplicador fiscal” cuyos efectos sobre el consumo agregado generalmente son positivos como lo admite el mismo FMI (Spilimbergo, Symansky, & Schindler, 2009). Si partimos de la identidad del PIB ($Y = C + I + G + BP$), en donde C es Consumo, I es Inversión, G es Gasto público, BP es Balanza de Pagos, se obtiene la siguiente ecuación: $Y = C(Y) + I(r) + G + BP(e)$, en donde r es tasa de interés y e es el tipo de cambio. Para apreciar los cambios en el ingreso (Y) provocados por el gasto (G), obtenemos la siguiente ecuación:

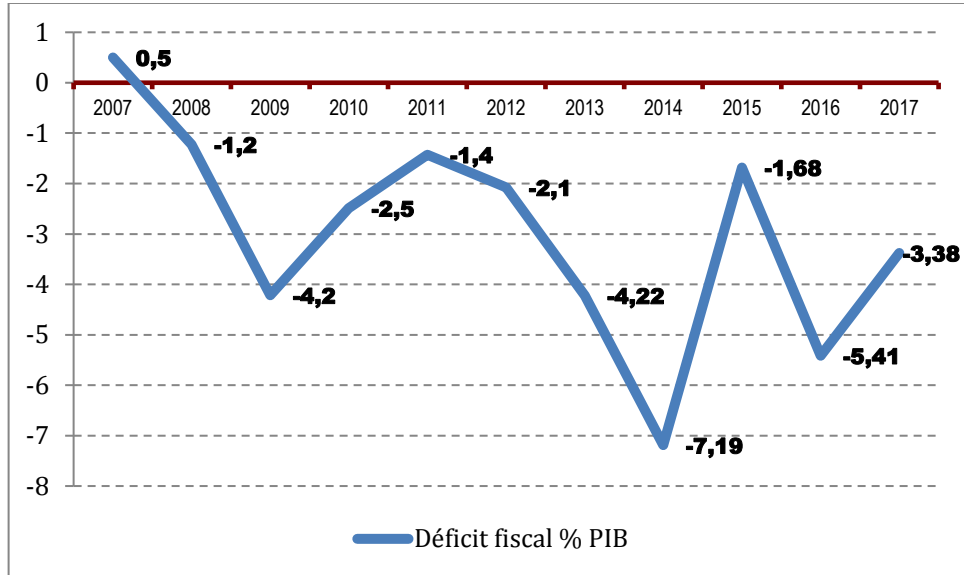
$$dY = 1 - c'(1 - t') + i'dr + dG + BP \quad (1)$$

En donde c' es la derivada parcial del consumo y expresa la propensión marginal al consumo, y t' es la propensión marginal de la tasa impositiva. Si $BP=0$, y $i'dr$ es constante, entonces la derivada parcial del ingreso con respecto al gasto público nos da la siguiente ecuación:

$$dy/dg = 1/1 - c'(1 - t') \quad (2)$$

En donde se obtiene una curva con pendiente positiva (la derivada parcial dy/dg es mayor a 0). En consecuencia, el multiplicador del gasto fiscal siempre es positivo. En otras palabras, el gasto fiscal incrementa el PIB (Branson, 1995).

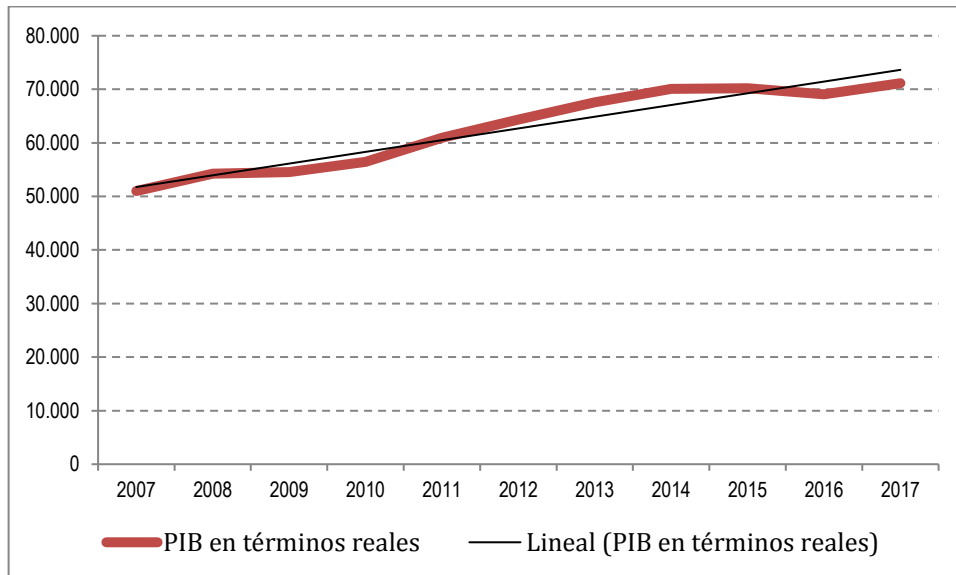
Figura 1. Posiciones de déficit fiscal en el Ecuador como % del PIB, 2007-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

Efectivamente, como puede apreciarse en la figura 1, durante el periodo 2007-2017, el gobierno mantuvo una posición de déficit fiscal, en promedio, del -2,9% del PIB; sin embargo, en términos reales, el producto nacional creció a una tasa anual promedio de 3,3%, que pasó de 51 mil millones de USD en el año 2007 a 74,1 mil millones de USD en el año 2017, en términos reales. En consecuencia, los datos muestran que no existe una relación directa entre déficit fiscal y crecimiento económico, al menos para el periodo de análisis en el Ecuador.

Figura 2. Evolución del PIB en millones de USD reales, 2007-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

En la figura 2 puede evidenciarse el crecimiento económico en términos reales para el periodo 2007-2017, con una ligera recesión en los años 2015 y 2016, producto del descenso del precio del petróleo y una ligera recuperación para el año 2017 que se proyecta hasta el año 2018 (Banco Central del Ecuador, 2018).

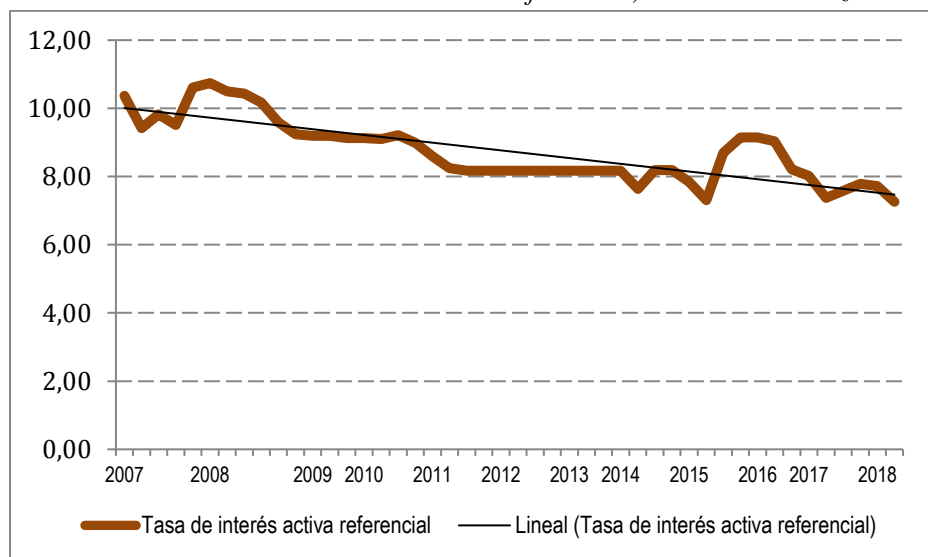
Ahora bien, los datos muestran que el año de mayor crecimiento de la economía ecuatoriana fue el año 2014, cuando el PIB superó los 100 mil millones de USD nominales y los 74 mil millones de USD en términos reales, no obstante, ese fue el año en el que el déficit fiscal fue el más alto de todo el periodo: -7,19%.

Estos datos contradicen de hecho la hipótesis de la equivalencia ricardiana de R. Barro, quien sostiene que el crecimiento económico es incompatible con las posiciones de déficit fiscal porque los agentes económicos, supuestamente, tenderían a aumentar sus niveles de ahorro y esto provocaría incrementos en la tasa de interés.

Eso contradice también las posiciones teóricas de varios economistas del mainstream que han hecho de la disminución del déficit fiscal su principal eje de discusión, y que sustentan sus propuestas en un excesivo gasto del Estado¹¹. En el caso ecuatoriano, la presencia del déficit fiscal, al menos en el periodo 2007-2017, siempre estuvo asociada al crecimiento económico.

Asimismo, las tasas de interés, por su parte, tuvieron un comportamiento descendente durante el periodo 2007-2018, conforme puede apreciarse en la figura 3.

Figura 3. Evolución de la tasa de interés activa referencial, enero 2007-marzo 2018, en %



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

¹¹ Los economistas del *mainstream* neoliberal en Ecuador constituyeron a inicios del año 2018 un Foro de Economía y Finanzas Públicas desde el cual demandan al gobierno, entre otros puntos: “El cambio de las políticas económicas aplicadas por más de una década es imprescindible y también urgente. Su vigencia ha desbordado el gasto público y el tamaño del Estado; producido recurrentes y cuantiosos déficit; incrementado sustancialmente la deuda pública; aumentado y creado nuevos impuestos; desaparecido la sostenibilidad fiscal; deteriorado la inversión productiva internacional y paralizado parte de la nacional; reducido el crecimiento económico y exacerbado con fuerza el nivel de empleo inadecuado, caracterizado por la inestabilidad y precariedad de ingresos, al que se suma el destructivo desempleo abierto.” (Foro de Economía y Finanzas Públicas, 2018)

De otra parte, la estructura impositiva tampoco se alteró en el periodo 2007-2017, ni tampoco se alteró la estructura del ahorro interno (Banco Central del Ecuador, 2018). En consecuencia, puede afirmarse que el debate sobre el déficit fiscal, y los conceptos que le son correlativos como el “excesivo gasto del Estado”, el “Estado obeso”, entre otros, tiene una dimensión estrictamente ideológica, porque las posiciones de déficit fiscal no corresponden a una respuesta racional de los agentes que de forma inter-temporal habrían decidido incrementar sus niveles de ahorro interno, disminuido sus niveles de gasto y de inversión, en la expectativa de incrementos de los impuestos por parte del gobierno para cubrir su déficit fiscal.

En otros términos, nunca se produjo en el caso ecuatoriano ningún fenómeno relacionado con la hipótesis de la equivalencia ricardiana, lo que demuestra también la congruencia de los datos presentados por economistas del mainstream neoliberal como Agénor y Montiel (Agénor & Montiel, 2000), que consideraban poco probable la pertinencia de la hipótesis de la equivalencia ricardiana. Si esto es así, entonces no existe un fundamento epistemológico y empírico para el discurso del “Estado obeso” o del “excesivo gasto fiscal”.

La posición del gobierno ecuatoriano de indicar una meta de déficit fiscal reducida conforme a su plan económico, en realidad, corresponde a una concesión a las demandas de sectores ideológicos adscritos al neoliberalismo y a los grandes grupos empresariales, más que una necesidad macroeconómica.

En otras palabras, si el gobierno hubiese decidido apostar por el crecimiento económico, sin ceder a las presiones del mainstream neoliberal, no habría necesitado incorporar esa meta de reducción de déficit fiscal y de reducción del tamaño del Estado en su programa económico de abril del año 2018.

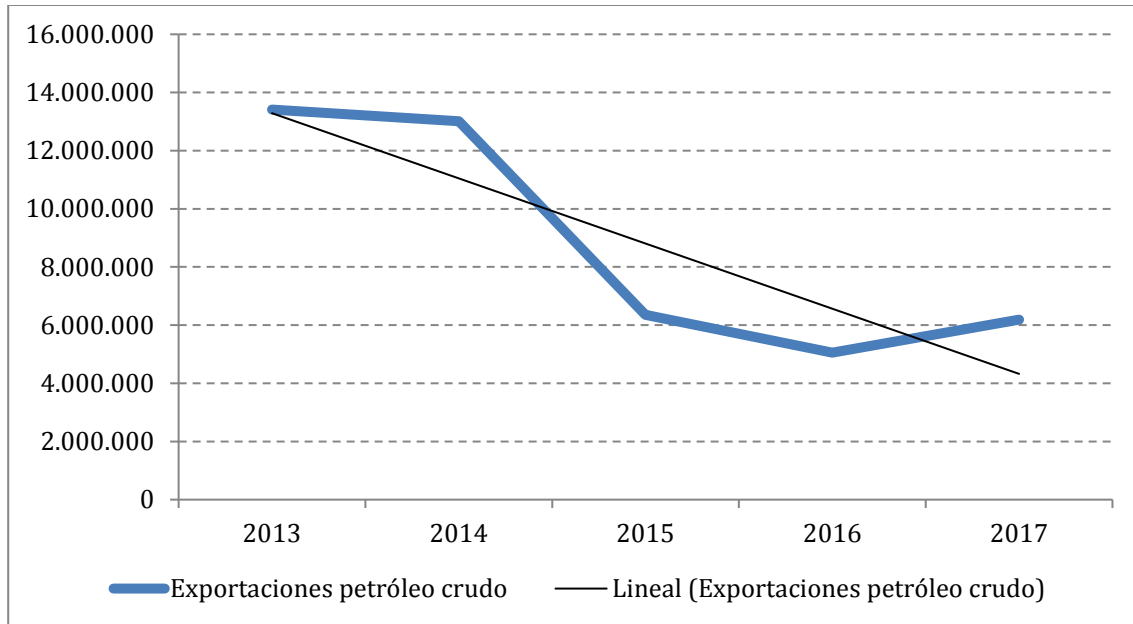
4. Relación entre el déficit fiscal y liquidez monetaria: evidencia empírica

Sin embargo, esta intención de disminuir para el año 2021 el déficit fiscal por parte del gobierno ecuatoriano, no es realista con la economía ecuatoriana y desconoce la estructura económica que caracteriza a la economía en esa coyuntura. En efecto, el déficit fiscal a partir del año 2014 está asociado directamente a las necesidades de liquidez de la economía ecuatoriana. La necesidad de liquidez está, a su vez, relacionada con el esquema monetario de dolarización que se adoptó en el Ecuador desde el año 2000.

En efecto, hasta antes del año 2014, el incremento de los precios del petróleo fue suficiente para financiar la liquidez de la economía y, por tanto, el crecimiento económico. Empero, a partir de la crisis de los precios del petróleo en el año 2014, se produce una inflexión en la liquidez y el Ecuador experimenta una crisis de balanza de pagos que se traduce en una contracción económica por la pérdida de liquidez monetaria.

En la figura 4 puede apreciarse la disminución de las exportaciones de petróleo para el periodo 2013-2017. El petróleo en el año 2013 significó el 30,6% de los ingresos fiscales, empero para el año 2017 fue el 17,9% de los ingresos fiscales (Banco Central del Ecuador, 2018). De su parte, los ingresos tributarios no petroleros crecieron del 36,6% de los ingresos fiscales, en el año 2013 al 42,9% en el año 2017 (Banco Central del Ecuador, 2018). Puede apreciarse, en consecuencia, el choque externo sobre la economía y sus efectos sobre la liquidez y la tributación. En efecto, los datos muestran que a partir de la crisis de los precios del petróleo la economía ecuatoriana entró en crisis y recesión (Banco Central del Ecuador, 2018).

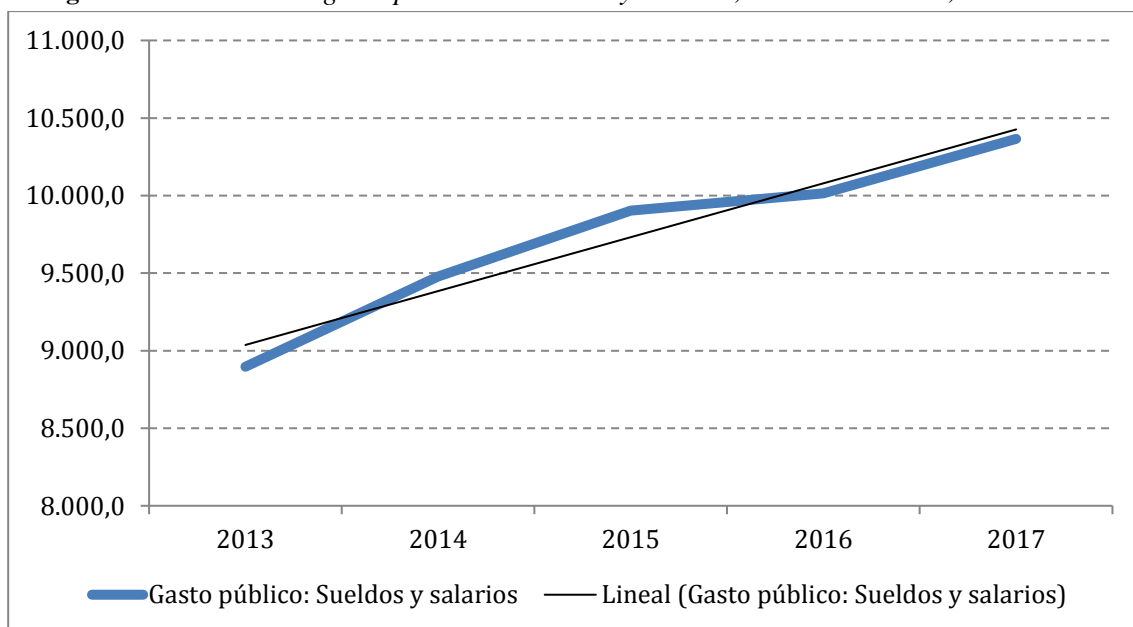
Figura 4. Evolución de las exportaciones de petróleo crudo, en millones USD, 2013-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

Sin embargo, la disminución de los precios del petróleo no significó la disminución del gasto fiscal, sobre todo el gasto en nómina como puede apreciarse en la figura 5:

Figura 5. Evolución del gasto público en sueldos y salarios, en millones USD, 2013-2017



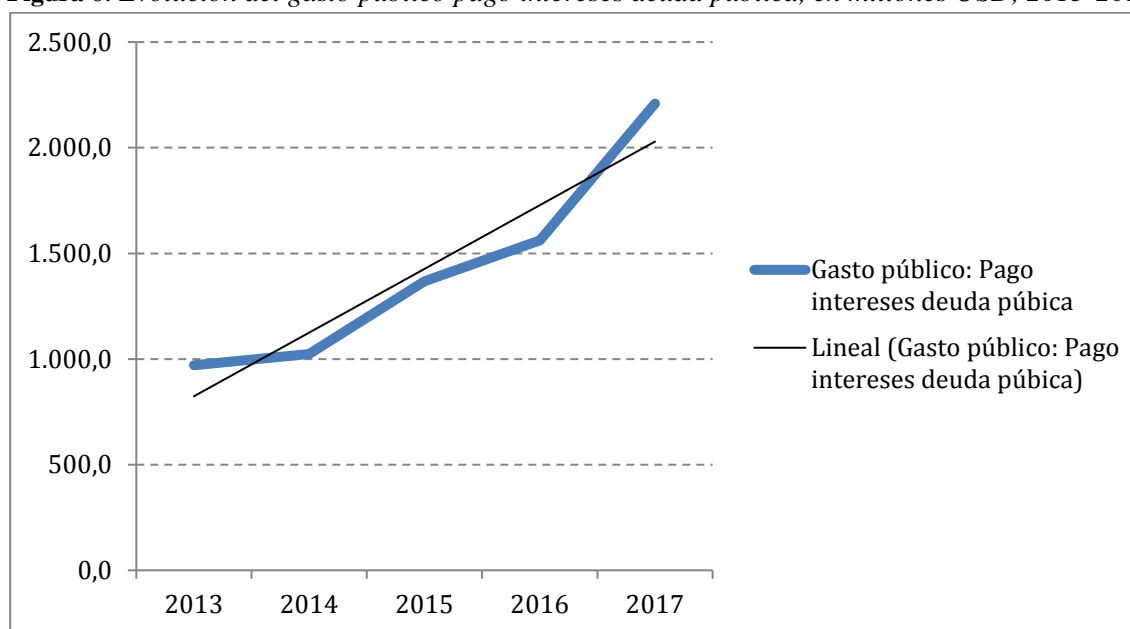
Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018)

En la figura anterior puede verificarse que, el crecimiento del gasto público en sueldos y salarios supera los 10 mil millones de USD para el año 2017. Este gasto es coherente con la función consumo de la economía ecuatoriana cuyo comportamiento es creciente durante el mismo periodo (Banco Central del Ecuador, 2018).

Al sostener ese nivel de gasto corriente, el gobierno estaba sustentando el crecimiento de la economía por la vía de la expansión de la demanda agregada interna (especialmente el consumo) y compensaba la restricción de la liquidez por la vía del endeudamiento público, pero ese mismo endeudamiento, al ser contratado mediante la emisión de bonos y de créditos bilaterales de corto plazo y altas tasas de interés, significaba mayores egresos por el pago del servicio de la deuda externa, lo que a su vez ejercía presión sobre la balanza de pagos y sobre la liquidez de la economía. A partir del año 2014, el gobierno ecuatoriano entró en un ciclo de endeudamiento agresivo para financiar sus necesidades de liquidez que se hacían cada vez mayores por la fuga de capitales, el crecimiento de las importaciones y los pagos de la deuda externa.

En la figura 6 puede apreciarse la evolución del gasto en el pago de intereses de la deuda pública.

Figura 6. *Evolución del gasto público pago intereses deuda pública, en millones USD, 2013-2017*

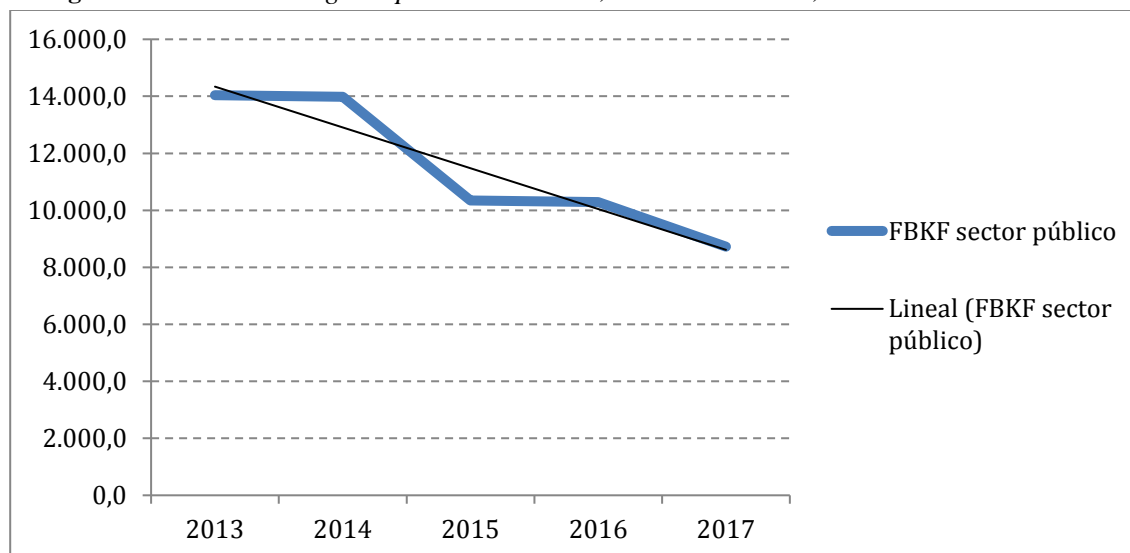


Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018)

En consecuencia, puede notarse que el gobierno mantuvo los niveles de gasto corriente y gasto de capital porque sabía que el crecimiento económico no se sustentaba en la oferta agregada (la producción), sino en la demanda agregada (el consumo); empero la restricción monetaria (la dolarización), obligaba a realizar ajustes en la economía sin tocar el consumo.

La variable de ajuste no fue la demanda agregada sino la oferta y, en específico, la inversión pública, porque el régimen quería evitar el costo político y la crisis de gobernabilidad que siempre están asociadas a los ajustes de la demanda agregada interna.

Figura 7. Evolución del gasto público en FBKF, en millones USD, 2013-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018)

En efecto, puede observarse que en el periodo 2013-2017, se utilizó a la inversión pública (medida como FBKF), como la variable de ajuste del sector fiscal, conforme se aprecia en la figura que antecede (7).

Al diferenciar la oferta agregada de la demanda agregada en su política económica, se produjeron distorsiones importantes que se expresaron, de una parte, en la persistencia del desempleo abierto y encubierto, y, de otra, en la necesidad creciente de liquidez para financiar la demanda agregada interna. El Ecuador pudo salir de la recesión empujado por el crecimiento del consumo, pero se trató de un crecimiento económico que no generaba empleo. El crecimiento del consumo, de su parte, ejerció presión sobre las importaciones.

Efectivamente las importaciones se incrementaron de 15.5 mil millones de USD en el año 2016 a 19,1 mil millones en el año 2017 (Banco Central del Ecuador, 2018), y los depósitos en el exterior superaron los 20 mil millones de USD en el año 2017 (Banco Central del Ecuador, 2018). El gobierno intentó otorgar cierta racionalidad a las importaciones y tratar de detener de alguna manera las importaciones de bienes de consumo a través de diferentes mecanismos arancelarios y para-arancelarios, porque estaba consciente que el incremento de las importaciones reducía los niveles de liquidez interna y obligaban a realizar nuevos endeudamientos en un contexto de sobre-endeudamiento. Las medidas económicas de comercio exterior, como el impuesto a la salida de divisas, siempre fueron medidas monetarias y buscaban resguardar la dolarización.

Empero, la posición de los empresarios ecuatorianos y del mainstream neoliberal era intransigente al respecto. Ellos consideraban que deberían eliminarse todas las medidas que regulan el comercio exterior, incluido el impuesto a la salida de divisas, y no advirtieron las consecuencias que ello tendría sobre la liquidez y la dolarización. Su propuesta era inviable política y económicamente. En efecto, ellos planteaban incrementar las exportaciones, la inversión extranjera directa y reducir drásticamente el Estado, con medidas de reformas estructurales como la flexibilización de los mercados de trabajo, la desregulación de los

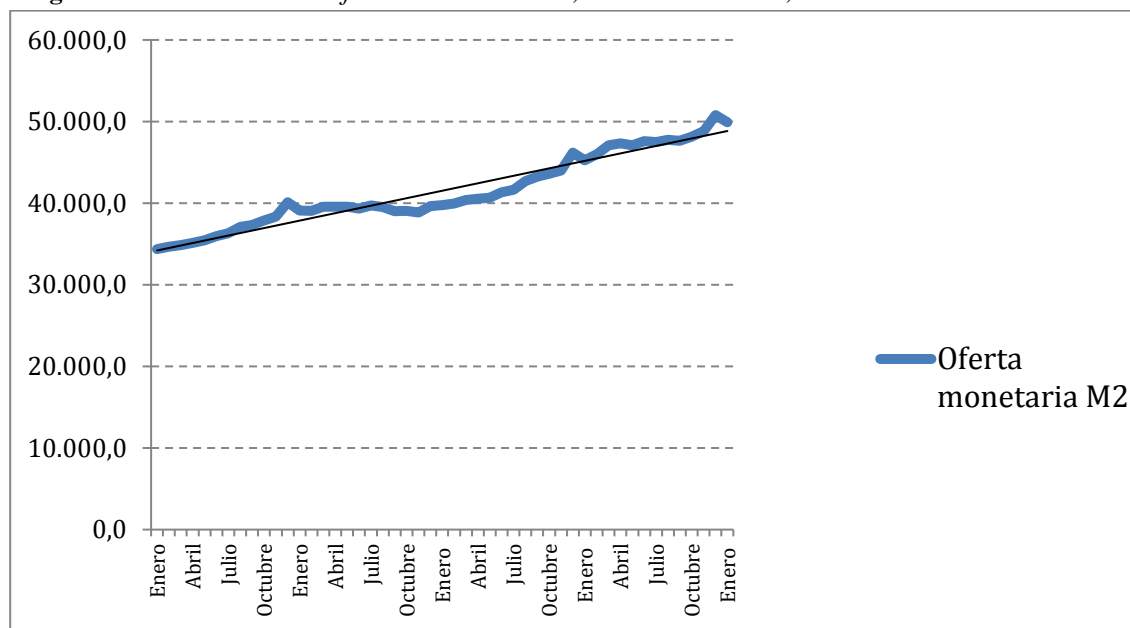
mercados de capital, la privatización del sector público y la suscripción de acuerdos internacionales de inversión (Tratados de Libre Comercio), (Foro de Economía y Finanzas Públicas, 2018).

Sin embargo, estas medidas ya fueron realizadas en las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado y fueron un completo fracaso, que condujeron incluso a la pérdida de la moneda nacional y a la crisis de 1999-2000. Existen muchos trabajos teóricos que demuestran que esas medidas no contribuyen ni al crecimiento, ni a la distribución del ingreso, ni a la generación de valor agregado, y más bien destruyen la cohesión social y provocan crisis de gobernabilidad y crisis institucional (Stiglitz, 2002; Weisbrot, 2006; Páez, 2004). Empero de ello, han sido precisamente estas propuestas las que se recogen en el plan económico del gobierno ecuatoriano presentado a inicios de abril del 2018.

Ahora bien, de forma independiente a las demandas de los sectores empresariales que reclaman por el ajuste económico desde la demanda agregada, la función consumo es estable al largo plazo y en ausencia de restricciones de política económica, en la ocurrencia políticas de ajuste de la demanda, tiene una tendencia creciente en el tiempo, por ello la función de liquidez monetaria (oferta monetaria global), conocida como $M2^{12}$, tiene un comportamiento similar a la función consumo: estabilidad y crecimiento en el tiempo.

Es precisamente por ello que la función de oferta monetaria, tiene el siguiente comportamiento:

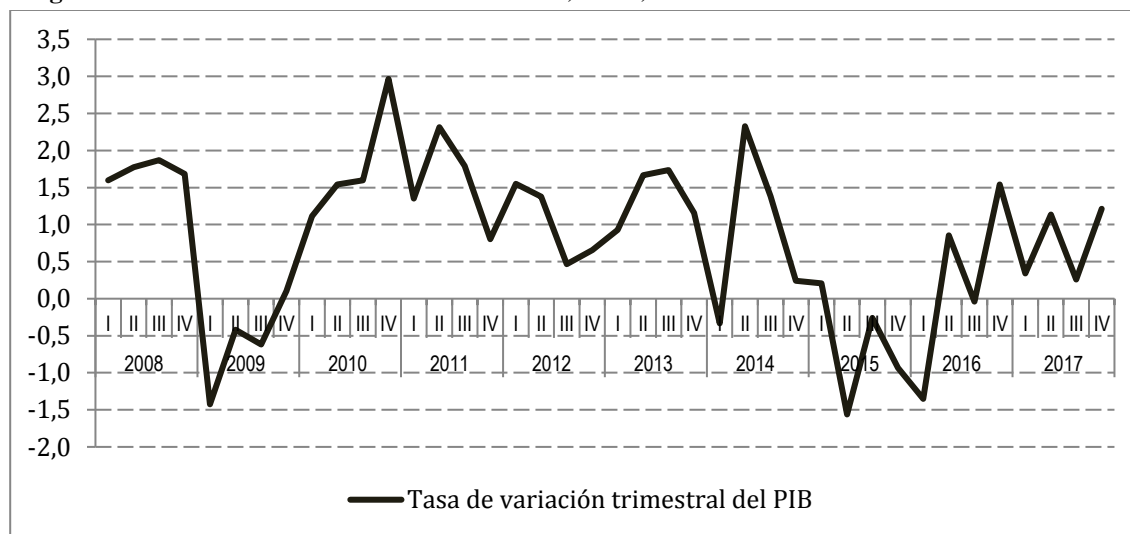
Figura 8. Evolución de la oferta monetaria M2, en millones USD, 2013-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

¹² Para la definición de oferta monetaria se utilizan los datos de la metodología de cálculo de medición del circulante en dolarización (Vera, 2007).

Figura 9. Tasa de variación trimestral del PIB, en %, 2008-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

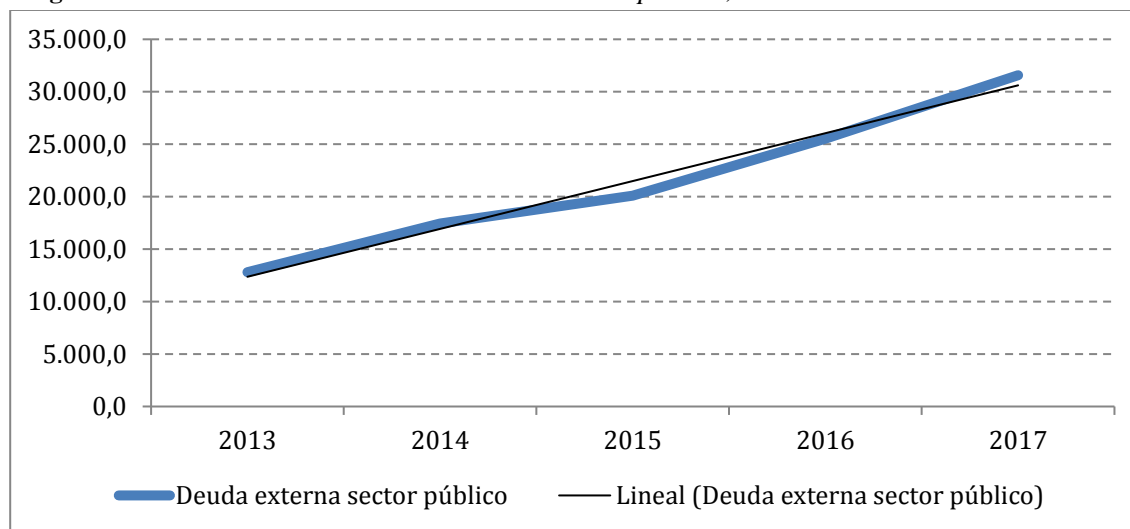
Puede advertirse que el comportamiento de la liquidez de la economía es diferente con el comportamiento del PIB medido a nivel trimestral. Mientras que M2 tiene una tendencia regular y positiva en el tiempo, la tasa trimestral de variación del PIB muestra una tendencia irregular y volátil, conforme puede apreciarse en la figura 9.

La volatilidad de la economía contrasta con la estabilidad tanto de la función consumo cuanto de la oferta monetaria. Puede proponerse como hipótesis de interpretación que la variable que otorga estabilidad en el largo plazo a la función consumo y a la función oferta monetaria, son las reservas internacionales y la deuda pública. Esto significó que en el periodo 2013-2017, para mantener los niveles de gasto interno, tanto público como privado, la principal fuente que alimentó la liquidez interna fue el endeudamiento público, conforme puede apreciarse en la figura 10.

En efecto, de todos los componentes de la balanza de pagos, puede observarse que el único que presenta cambios sustanciales positivos es el endeudamiento público (Banco Central del Ecuador, 2018). Si la dolarización es una función de la balanza de pagos, de las reservas internacionales y de la intermediación financiera privada, entonces para mantener un flujo constante de divisas que puedan alimentar la liquidez interna, el mecanismo que se utilizó en el periodo 2013-2018 fue, justamente, el endeudamiento externo público. En efecto, es el Banco Central el que alimenta de dinero físico (M1), la expansión monetaria (M2) en el Ecuador (Arroyo Tello & Dillon Ávila, 2017).

Si esto es así, eso significa que, para mantener los niveles de gasto fiscal, sobre todo nómina y pago del servicio de la deuda, para el periodo 2019-2021, el gobierno no tendrá otra opción que acudir a nuevas emisiones de bonos, a nueva deuda bilateral y nueva deuda multilateral. En otras palabras, y en virtud de que no existe espacio político para medidas de ajuste de la demanda agregada interna, como fueron los tradicionales esquemas de ajuste macrofiscal de los años ochenta y noventa del siglo pasado, el gobierno, más allá de su retórica de austeridad, no tiene otra opción que acudir al endeudamiento externo para cubrir sus necesidades de liquidez.

Figura 10. Evolución de la deuda externa del sector público, en millones de USD 2013-2017



Fuente: Autor con datos Banco Central del Ecuador (2018).

El límite de déficit fiscal del 2,7% del PIB para el año 2021 que el gobierno propone como parte de su programa económico, no es realista con la coyuntura económica del Ecuador, porque la deuda externa pública ya no tiene relación con la inversión pública, sino con la necesidad de liquidez por parte del gobierno central. Tampoco tiene que ver con la equivalencia ricardiana; por tanto, no son realistas las presiones por la reducción del gasto público como lo demandan los economistas del mainstream neoliberal, porque el ciclo de la liquidez de la economía es independiente tanto del ciclo fiscal cuanto de las variaciones trimestrales del PIB. Aquello que explica la estabilidad a largo plazo del ciclo de la liquidez es la estabilidad de la función consumo en el Ecuador, y la estabilidad de la función consumo tiene connotaciones políticas e institucionales asociadas a los ciclos políticos de la economía.

El Banco Central, por el momento y de acuerdo a los datos presentados, es la institución que sostiene de manera física la dolarización de la economía ecuatoriana. Lo hizo en el ciclo 2007-2014 a través de la inyección de los recursos petroleros, y lo sigue haciendo en el ciclo 2014-2018, a través del endeudamiento externo, en una coyuntura obligada por las circunstancias del descenso del precio del petróleo y la reducción de la liquidez que provocó la crisis del periodo 2015-2016.

Esto demuestra, además, que la dolarización significó una transformación importante de la ecuación monetaria de la liquidez (L). En efecto, mientras los textos muestran una relación en la cual la liquidez (L) es una función del ingreso nacional ($L = L(Y)$), en el caso de la dolarización ecuatoriana, puede observarse una inversión de la ecuación de la liquidez, en la cual es el ingreso nacional el que depende de la liquidez ($Y = Y(L)$). Esto contradice las teorías de la moneda exógena y demuestra más bien la endogeneidad monetaria.

De esta manera, el debate económico que gira alrededor del déficit fiscal y del excesivo gasto del Estado en realidad tiene como trasfondo la dolarización de la economía. La función consumo se sostiene en la liquidez cuyo financiamiento depende en última instancia de la capacidad de deuda del gobierno central.

5. Conclusiones

La discusión sobre el déficit fiscal y la necesidad de una reducción del tamaño del Estado como una tarea impostergable para “sanear” las finanzas públicas y otorgarles más responsabilidad y disciplina, en realidad forma parte de un debate ideológico que no se corresponde con la realidad. En efecto, los datos demuestran que es posible la existencia de déficit fiscal y, al mismo tiempo, crecimiento económico, y que los agentes económicos mantienen su estructura de consumo, ahorro e inversión de forma independiente a lo establecido por la hipótesis de la equivalencia ricardiana. En el supuesto que el gobierno decida reducir el tamaño del Estado, lo único que podría conseguir es una contracción del PIB, porque las necesidades de liquidez se mantendrán casi inalterables y, en consecuencia, sus necesidades de financiamiento externo.

La evidencia empírica refuta los alcances teóricos de la equivalencia ricardiana al tiempo que deja sin sustento epistemológico el discurso de la reducción del tamaño del Estado. Se propone la reducción del tamaño del Estado simplemente por razones ideológicas y como parte de una propuesta de más largo aliento que implica el retorno a los programas tradicionales de ajuste y estabilización económica a fin de restaurar las posiciones de poder y hegemonía de sectores adscritos al capital financiero, los bancos y las grandes empresas.

Este debate ideológico ha logrado una fuerte presencia mediática y ha conseguido cambiar el rumbo político del gobierno cuya adscripción ideológica de partida era contraria al neoliberalismo. No obstante, esta presión política ha contribuido a desviar la atención del problema principal de la economía: las necesidades crecientes de financiamiento a la liquidez de la economía, es decir, el financiamiento a la dolarización.

En efecto, la función consumo muestra un comportamiento creciente y estable a través del tiempo. La dolarización estructura este comportamiento. La sociedad ecuatoriana decide proteger la dolarización porque ello le asegura una capacidad de consumo en un contexto en el que los niveles de producción interna y generación de valor agregado son débiles, de ahí la presencia de crecimiento económico sin generación de empleo. Ese consenso alrededor de la dolarización y el consumo ha generado una coyuntura que ningún partido político está decidido a cambiar, porque el costo político es tan alto que ningún actor político estaría dispuesto a asumirlo.

El déficit fiscal a partir del año 2014, se define desde la necesidad de dar liquidez monetaria al gobierno central, para sostener la capacidad de consumo de la población y obtener niveles adecuados de gobernabilidad del sistema político. En otros términos, la dolarización ha colocado al déficit fiscal dentro de las coordenadas de la economía política. Por ello, no es realista el programa económico del gobierno que plantea una reducción sistemática y programada del déficit fiscal hasta el año 2021, y tampoco son realistas las críticas del mainstream neoliberal que no visualizan la complejidad de los procesos de economía política y entorno institucional que rodean a la dolarización de la economía.

Referencias bibliográficas

- [1] Agénor, P.-R., & Montiel, P. (2000). *La macroeconomía del desarrollo*. México: FCE.
- [2] Arroyo Tello, M., & Dillon Ávila, A. (2017). Determinantes de la Demanda de Dinero Físico en el Ecuador: una perspectiva microeconómica. *Cuestiones Económicas*, 27 (1:2), 76-111.

- [3] Banco Central del Ecuador. (29 de marzo de 2018). *Ecuador creció 3.0% en 2017 y confirma el dinamismo de su economía*. Recuperado el 11 de mayo de 2018, de www.bce.fin.ec: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1080-ecuador-crecio-30-en-2017-y-confirma-el-dinamismo-de-su-economia>
- [4] Banco Central del Ecuador. (marzo de 2018). *Estadísticas económicas mensuales*. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de www.bce.fin.ec: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- [5] Barro, R. (1974). Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 82 (6), 1095-1117.
- [6] Barro, R. (1976). Perceived wealth in bonds and social security and the Ricardian equivalence theorem: Reply to Feldstein and Buchanan. *Journal of Political Economy*, 2 (84), 343-350.
- [7] Barro, R. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (2), 37-54.
- [8] Blejer, M., & Cheasty, A. (1990). *Problemas analíticos y metodológicos de la medición de los déficit fiscales*. Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas. Washington DC: FMI.
- [9] Branson, W. (1995). *Teoría y política macroeconómica*. México: FCE.
- [10] Buchanan, J. (1976). Barro on the Ricardian Equivalence Theorem. *Journal of Political Economy* (84), 337-342.
- [11] Congreso Nacional. (10 de mayo de 2018). *Ley Organica de Responsabilidad, Estabilizacion Y Transparencia Fiscal*. Obtenido de <https://www.ipgh.gob.ec>: <https://www.ipgh.gob.ec/portal/descargas/documentos/Transparencia/Legal/loresponsabilidad.pdf>
- [12] Contraloría General del Estado. (6 de abril de 2018). *Examen especial a la legalidad, fuentes y usos de la deuda pública interna y externa en el Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de [contraloria.gob.ec](http://www.contraloria.gob.ec): <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52076&tipo=inf>
- [13] Cukierman, A. (2007). Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions - Past Present and Future . *CEPR Discussion Paper* (DP6441), 1-54.
- [14] Dávalos, P. (2011). *La Democracia Disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina*. Bogotá, Colombia: Desde Abajo Editores.
- [15] Dávalos, P. (2014). *Alianza País o la reinención del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Bogotá, Colombia: Desde Abajo.
- [16] El Comercio. (2 de abril de 2018). [www.elcomercio.com.ec](http://www.elcomercio.com). Recuperado el 10 de mayo de 2018, de Cuatro ejes y 14 medidas abarca el plan económico de Lenín Moreno : <http://www.elcomercio.com/actualidad/medidas-plan-economico-leninmoreno-ecuador.html>
- [17] Foro de Economía y Finanzas Públicas. (10 de Enero de 2018). *La mesa no servida*. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de [lamesanoservida.com](http://www.lamesanoservida.com): <http://www.lamesanoservida.com/documentos/ForoComunicado01.pdf>
- [18] Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2010). *Código Organico De Planificación Y Finanzas Públicas*. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de Ministerio de Finanzas del Ecuador: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
- [19] Montúfar, C. (2016). *¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional- UASB.
- [20] Muñoz, F. (2014). *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Quito, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.

-
- [21] Páez, P. (2004). Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador. *Cuestiones Económicas* 20 (1:3), 5-71.
- [22] Spilimbergo, A., Symansky, S., & Schindler, M. (2009). *Fiscal Multipliers*. Washington DC: IMF.
- [23] Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- [24] Stiglitz, J. (2015). *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Barcelona, España: Penguin Random House Grupo Editorial.
- [25] Taylor, L. (1988). *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*. Oxford: Oxford University Press.
- [26] Taylor, L. (2001). *Developing Economy Cycles*. ECLAC Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- [27] Taylor, L. (2004). *Reconstructing Macroeconomics Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*. London, England: Harvard University Press.
- [28] Vera, W. (2007). Medición del circulante en Dolarización: Ecuador 2000-2007. *Cuestiones Económicas*, 33 (2:2-3), 133-161.
- [29] Verdesoto Custode, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en el Ecuador 1979-2011*. Quito, Ecuador.
- [30] Weisbrot, M. (2006). Latin America: The End of an Era. *Post-autistic economics review* (39), 8-25.
- [31] Williamson, J. (2002). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.