

El Ecuador requiere una regla fiscal explícita

< POR JUAN FALCONÍ MORALES* >



Por diversos motivos —no solamente en el Ecuador—, las ideas de **John Maynard Keynes** han vuelto nuevamente a la mesa de discusiones. Sea porque hay quienes lo reivindican como el promotor —por la vía del gasto— del intervencionismo estatal para solucionar las crisis, sea también —y esto es quizá menos conocido— porque fue el primero en proponer la creación de un impuesto al flujo de capitales especulativos, idea retomada frente a los desajustes financieros que han afectado a la economía internacional y particularmente a los países en desarrollo.

Keynes, cuyo pensamiento ha vuelto a tomar importancia tras el fracaso del neoliberalismo, no era partidario de una anarquía en el gasto fiscal. La arbitrariedad de la autoridad fiscal tiene efectos perversos en la sostenibilidad del crecimiento. Tampoco se trata de ser procíclicos, cortando el gasto en períodos de recesión. Este artículo de un connotado especialista examina el pensamiento de Keynes y plantea una propuesta de gestión fiscal que podría aplicarse al Ecuador de hoy.

Ilustraciones: Tito Martínez

Las políticas intervencionistas han sido incluso aceptadas —en parte— por el FMI, que hace poco avaló y de hecho canalizó nuevas líneas de crédito hacia los países emergentes, en condiciones financieras más flexibles, con el objetivo de atenuar el impacto de la crisis global.

Por su lado, la eventual aplicación de un impuesto al ingreso de capitales de corto plazo, una iniciativa reciente de Brasil, recogió la propuesta original de Keynes —sostenida más tarde por **James Tobin**—, respecto de la necesidad de controlar ciertos movimientos de capital que complican la gestión macroeconómica y las políticas monetaria y cambiaria de los países en desarrollo, a través de una imposición especial sobre tales flujos.

Sin embargo, sobre este último tema la posición del FMI ha sido más bien contraria: según lo anota **Dani Rodrik**, de la Universidad de Harvard, **Dominique Strauss-Kahn**, el director gerente del FMI, ha señalado que tales controles son *costosos e inefectivos*, criterio que rescata una visión marcada por la más pura ortodoxia, paradójicamente en una época de acrecentada necesidad de opciones *heterodoxas*, como habría calificado el propio Keynes, hace casi 60 años, a la aplicación de restricciones a los flujos de capital.

Claro que la significación exacta de *heterodoxia* obliga a varios comentarios. No todo lo *heterodoxo* es necesariamente regulador. Ni tampoco, simplistamente, por el hecho de suponerse que se demanda la renovación del sistema de mercado, la *heterodoxia* no tendría límites. Más adelante se verá que esto concierne sobre todo al estilo de la política fiscal y a los efectos que derivan de su orientación, al menos si se estima que todavía la mayor parte de la humanidad vivirá en un sistema en el que la acumulación y el crecimiento económico se basa en un modelo de intercambio generalizado regulado por el Estado y con activa participación de agentes privados. Otras opciones, más “radicales”, no se analizan ahora.

Las ideas de Keynes

Keynes nació en 1883 (el año en que murió **Marx**), cuando el liberalismo político y económico clásico se encontraba aún en auge. La creencia en la eficiencia del mercado como óptimo asignador de recursos y de su capacidad para recuperar automáticamente el equilibrio eran los paradigmas de la época. La política económica estatal, bajo tal enfoque, era casi innecesaria.

La decadencia del liberalismo y la emergencia de opciones intervencionistas de política económica para la reconstrucción y el crecimiento que siguen a la publicación del libro clásico de Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), habrían de consolidarse después de la Segunda Guerra Mundial y perdurarían hasta los años setenta.

Keynes, como se conoce, rompió con el enfoque clásico en dos aspectos fundamentales: señalaba que el pleno empleo en las economías no es la regla —lo que se contraponía a la visión clásica, desde **Ricardo** hasta **Marshall**— y concebía a la inversión como el motor del crecimiento, a la que el ahorro se ajusta. Sostenía que la política económica, sobre todo en períodos de crisis, reconoce un papel fundamental al Estado. Keynes anotaba también que en las economías nacionales la repartición de la riqueza y del ingreso era arbitraria e injusta, por lo que justificaba la regulación y el denominado Estado-Bienestar.

A su turno, las ideas neoliberales, fundamentadas en el positivismo filosófico y en el enfoque marginalista económico del último tercio del siglo XIX, volvieron con fuerza después del colapso de los setenta (presencia simultánea de inflación y estancamiento), y reinaron, a pesar de críticas aisladas, hasta hace pocos años. El nuevo enfoque económico liberal se radicalizó con el aporte de las interpretaciones monetaristas y las de la denominada “nueva escuela clásica”, basada en los preceptos de la “modernizada” corriente de expectativas racionales.

Esta radicalización liberal, la desregulación creciente y la ausencia de mecanismos conductores a cargo del Estado precipitaron la ruptura frente a lo que Keynes había señalado en la *Teoría general* y lo que no obstante es todavía el reto mayor de las sociedades modernas.

Decía Keynes: “... El problema político de la humanidad consiste en combinar tres cosas: la eficiencia económica, la justicia social y la libertad política”. Y es precisamente de la justeza y la calidad de esa combinación de lo que depende el bienestar social en sentido amplio. Bienestar social que a su vez se vincula, según Keynes, a la visión e impacto de las políticas públicas para concretar el progreso, en el marco de *economías de mercado*, no de economías que funcionarían bajo control estatal o cualquier otra modalidad. La política keynesiana funciona en ese contexto, no en otro: extraer sus cualidades, supuestas bajo un esquema preciso, para adaptarlas eventualmente a otro modelo, con distintas connotaciones, no es lógico ni consistente.

Bajo la aproximación keynesiana, las políticas *monetaria* y *fiscal* eran parte de un mismo análisis integrado y de objetivos de crecimiento que, basados en la búsqueda del beneficio, fuesen consistentes en términos de tasas de interés de corto y largo plazos, expectativas empresariales, niveles de inversión pública y privada, y finalmente niveles de empleo, perspectivas futuras y “más” anticipaciones, tras el objetivo central del bienestar.

La mejor repartición-redistribución, en un sistema en el cual el propio Keynes reconocía su propensión a la generación de desigualdades, derivaba de la consecución de esos equilibrios, bajo prescripciones precisas. La gestión de la política salarial debía también tener en cuenta el hecho de que, sobre todo en situación de crisis, la disminución de los salarios o su bajo nivel solo agudizaría coyunturas negativas.

Por su lado, el papel de la banca central era asimismo privilegiado, sobre todo con relación a la credibilidad de

la política monetaria, sin descuidar las restricciones (trampa de liquidez) y controles (el ya citado impuesto al flujo de capitales) a lo que la gestión monetaria podría verse abocada en determinadas circunstancias.

La política fiscal es clave

Si bien la política monetaria es clave, la política fiscal es fundamental. Esto, más allá del denominado efecto *crowding-out*, no reconocido por Keynes. Por la vía del gasto y del multiplicador, el Estado puede modular las coyunturas negativas e incluso, por el interés social, sobrepasar ciertos límites para relanzar la economía.

Sin embargo —y esto es importante—, la prescripción keynesiana asume varias condiciones: el gasto en inversión pública no puede ser financiado inorgánicamente —no sería *strictu sensu* el caso del Ecuador— y tampoco puede estar desligado de las *tendencias de fondo de la coyuntura*. Esto quiere decir, en suma, que las políticas contracíclicas, de las que tanto se habla, deben tomar en cuenta la realidad de la economía, sus perspectivas futuras y adaptarse a esas previsiones. No pueden aplicarse políticas contracíclicas sin “beneficio de inventario”, pues sus efectos podrían ser más perniciosos y podrían incubarse desajustes de más difícil control en el futuro.

Keynes, dicho sea de paso, tampoco ve en la acción estatal —por la vía del gasto— cualquier signo de socialización de la economía, peor de eliminación del mercado o su sustitución por el Estado. Keynes es contrario al dirigismo estatal y relleva el papel de la competencia y de la propiedad privada; regulado, orientado. Quizá su opción haya sido la búsqueda de *un mejor mercado y un mejor Estado...* algo que se plantea en el Ecuador desde hace ya muchísimos años, sin resultados.

La aplicación de reglas fiscales explícitas

Los planteamientos anteriores sugieren la importancia de aplicar siempre políticas fiscales apropiadas,

coordinadas, como base de la sostenibilidad del crecimiento y de la creación de condiciones de bienestar. Parecería estar claro que la política fiscal anticíclica no puede ser *cualquier* política: debe reunir algunas condiciones, tener objetivos claros y, sobre todo, al igual que en el caso de la política monetaria en los países, ser *creíble*.

Y es ésta, precisamente, la preocupación central. Demás está decir que hay consenso en la conveniencia de aplicar políticas fiscales anticíclicas y sostenibles en el largo plazo, como requisito para lograr credibilidad, estabilidad macroeconómica y mejor desempeño de las economías (*Borradores de Economía N° 505, Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia, Banco de la República de Colombia, 2008*).

Pero, cuando ese compromiso no es claro, por las razones que sean (sobre todo por el hecho, por ejemplo, de que las demandas sociales son siempre crecientes y urgentes), lo recomendable es permitir que la política fiscal esté guiada por reglas que establezcan metas específicas sobre el déficit fiscal o límites cuantitativos sobre el gasto público, el nivel de la deuda u arbitrios del mismo tipo. Para que sean efectivas, esas reglas deben contar con el respaldo de los diferentes estamentos de la sociedad (ibídem).

Las reglas limitan el uso discrecional de los recursos públicos y establecen prioridades dentro de rangos precisos, lo que tiende a reducir la volatilidad del crecimiento y favorece la sostenibilidad de la recuperación económica (al menos ése es el objetivo) y, de hecho, una mejor repartición (o al menos, en principio, mayores oportunidades).

Políticas fiscales muy laxas tienen efectos contrarios. De allí que en algunos países, para consolidar la posición de las cuentas públicas y ordenar “anticíclicamente” el desempeño macroeconómico, se definen objetivos cuantitativos que apuntan a regularlas de modo gradual y, por supuesto, una vez más, sin perder de vista el carácter contracíclico que deben tener esas opciones de política: son los casos, por ejemplo, de Chile, México y Perú.

En el caso de Colombia, se estudia ahora la posibilidad de establecer una regla fiscal cuantitativa de 1% del PIB de superávit primario estructural para el Gobierno central de Colombia, en perspectiva de apoyar el proceso de ajuste de las finanzas públicas y favorecer su blindaje futuro (ibídem).

El *superávit fiscal primario* es el saldo de ingresos-egresos del Gobierno central, excluidos los rendimientos financieros y los intereses de la deuda: una regla de este tipo, de aplicarse, aspira a



ordenar las cuentas del Estado y, por ende, demanda la definición de prioridades en una perspectiva de largo plazo.

Al igual que en el caso de las finanzas personales, a nivel público deben priorizarse los gastos más importantes, los proyectos más urgentes y quizá ineludibles; debe planificarse su modo de financiamiento sin perder de vista el perfil de la deuda; en fin, debe prevverse la tendencia de los ingresos y gastos futuros, las posibilidades de pago de las deudas, etc. Esto deja ver el mediano y largo plazos con mayor objetividad y apoya una programación más rigurosa.

Esa programación es siempre urgente en el caso del Estado, en especial, en países en desarrollo: las demandas sociales deben atenderse prioritariamente, pero ciertos niveles de cautela respecto de algunos gastos deben incorporarse a la disciplina estatal, en función precisamente de lograr un mayor bienestar social que se mantenga en el tiempo. Nuevos patrones de deuda pública serán asimismo consecuencia de ese manejo prudencial.

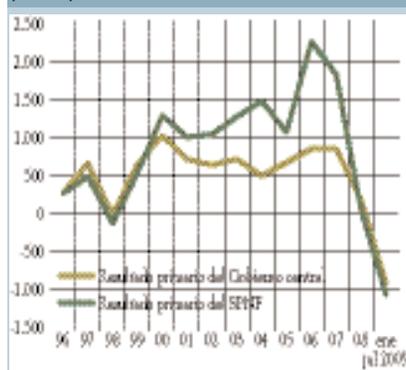
El Estado no puede gastar *sin medida*, sin que ello signifique abogar por un enfoque que agrave los desequilibrios y la desaceleración de la economía, como en muchas ocasiones se ha señalado tratando de justificar la laxitud fiscal.

Una regla fiscal explícita para el Ecuador

Es claro que el Ecuador no ha tenido sino episódicamente políticas fiscales serias, que han tratado, sin éxito, de inducir desde el punto de vista de las cuentas públicas su sostenibilidad y la conveniencia del equilibrio desde una perspectiva de largo plazo. Se tiende, durante las crisis, a creer que no hay espacio para la rigurosidad del gasto, porque aquéllas se agudizarían y se pasaría la factura a los sectores sociales menos favorecidos.

Nada más alejado de la realidad. El enfoque que se propone dista mucho de esa argumentación. La regla o las reglas fiscales tratan sobre todo de privilegiar y consolidar un *enfoque de prio-*

ECUADOR: RESULTADO PRIMARIO GOBIERNO CENTRAL Y SPNF 1996-2009 (ENE-JUL)



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA.

ridades, a lo que obliga la búsqueda del mejor posicionamiento de las cuentas del Gobierno central inscrito en un proceso de aproximación gradual contracíclico, y que priorizará la atención de los requerimientos de un clima propicio de reactivación de la inversión y las demandas sociales más urgentes.

Las reglas fiscales consiguen sus objetivos progresivamente: siguiendo el ejemplo de Colombia planteado antes, de consecución de la meta de 1% del PIB como nivel deseado del superávit primario, ésta no ha de conseguirse en el muy corto plazo, pero sí deberá ser el resultado de un proceso de *aproximaciones sucesivas*, fundamentado en *prioridades reales*.

La ausencia de una regla fiscal, sobre todo cuando la posición de las cuentas públicas está signada por la volatilidad y el riesgo (vista la rigidez de los ingresos, la estructura y calidad del gasto) y complicada por la discrecionalidad pública, se revela en la fuerte variabilidad y magros resultados alcanzados históricamente por el Gobierno central y el denominado sector público no financiero (SPNF) (Gráfico 1).

El gráfico muestra la tendencia errática del resultado primario del Gobierno central y del SPNF hasta 2008 (se incluye 2009, a julio, solo como referencia complementaria), resultado de la fragilidad y la volatilidad de los ingresos y de la discrecionalidad del gasto; en esas condiciones resulta muy difícil ordenar la macroeconomía desde la

perspectiva de la estabilidad y el cambio a mediano y largo plazos. Ello exige disciplina progresiva desde el sector público, por los réditos que una aplicación consistente de la regla-objetivo puede generar en el tiempo.

El gasto excesivo en determinadas coyunturas tiene —esto no puede olvidarse— efectos intergeneracionales, sobre todo cuando la tasa de retorno del objeto del gasto no es óptima y, sobre todo y paradójicamente, en materia de redistribución de ingresos, que es lo que supuestamente trata de corregirse a través de la laxitud fiscal.



AL IGUAL QUE EN EL CASO DE LAS FINANZAS PERSONALES, A NIVEL PÚBLICO DEBEN PRIORIZARSE LOS GASTOS MÁS IMPORTANTES, LOS PROYECTOS MÁS URGENTES Y QUIZÁ INELUDIBLES; DEBE PLANIFICARSE SU MODO DE FINANCIAMIENTO SIN PERDER DE VISTA EL PERFIL DE LA DEUDA.



De ahí la importancia de la fijación sería de reglas fiscales claras que consoliden un esquema de prioridades de gasto y apunten a sostener el equilibrio fiscal de largo plazo. Quede claro que no se trata de ser procíclicos en períodos recesivos, vale decir, restringir el gasto en medio de procesos depresivos: sería ingenuo y socialmente nefasto.

Se trata sí de sostener un proceso de gestión apropiado de las finanzas públicas, asignando al Estado el nivel de mínima discrecionalidad que le asiste, pero restándole —precisamente en búsqueda del bienestar presente y futuro— posibilidades de un manejo de baja calidad del gasto y sin referentes claros de la orientación del largo plazo y de cómo las condiciones internacionales en las que el país se inserta van a influenciar sobre el proceso de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida.

De ahí que la fijación de las reglas, aparte de ser una meta de consecución progresiva, deberá tener en cuenta la potencialidad del desempeño macroeconómico futuro, para que su definición sea objetiva. Vale la pena anotar que el estudio de la regla fiscal a ser aplicada abre un amplio campo de posibilidades, que va desde la fijación de reglas de equilibrio presupuestal o límites al déficit, pasando por la determinación de modalidades de su financiamiento o niveles y metas de endeudamiento público y manejo de las reservas, bajo un amplio espectro de posibilidades concebidas en términos reales y potenciales.

Es claro, también, que tales reglas tienen condiciones de operatividad (*Banco de la República de Colombia, documento citado*): deben ser *simples, permanentes, consistentes, obligatorias* y sobre todo *transparentes*.

Por supuesto que pueden definirse *cláusulas de escape*, que dejen a la autoridad en posibilidad de aplicar excepciones en coyunturas que lo ameriten. De hecho, la negociación de las reglas con el legislativo y su difusión social serán asimismo garantía de su aplicación efectiva.

No se sugiere aquí la aplicación de determinada regla-objetivo: se reitera de importancia de aplicar un mecanismo de ordenamiento de la gestión fiscal bajo un enfoque contracíclico basado en prioridades. Difiere esto de otras opciones que posiblemente radicalizaron el enfoque —restringir a ultranza el gasto hasta que se restablezcan los equilibrios—, relievándose más bien la conveniencia de aplicar procedimientos de política fiscal basados en el cálculo económico, pero teniendo presente las especificidades macroeconómicas, el carácter y amplitud de los ciclos y los objetivos de bienestar social.

Un análisis multicriterial —económico y social— deberá sostener y apoyar la fijación de las probables reglas fiscales, cuyo objetivo es limitar, bajo criterios de calidad, la discrecionalidad de la autoridad fiscal, que tiene efectos perversos en términos de la regulación y la sostenibilidad del crecimiento. Las reglas envían señales y regulan el mercado, adaptando las expectativas de los agentes económicos y, lo que cabe destacar, aportan elementos para el análisis del tipo de políticas que deberían aplicarse en términos de consolidar el interés general.

Hay que recordar que el propio Keynes veía el déficit fiscal solo como el último recurso de las políticas de empleo, lo que en la práctica depende de muchos otros y variados determinantes.

La socialización de la inversión de la que Keynes habló hace muchísimos años, como opción de regulación del sistema de mercado, tiene siempre límites vinculados a un mínimo grado de eficiencia y *optimalidad*. Las reglas fiscales, cuya implementación en el caso del Ecuador es *urgente*, van en esa dirección. 

* Doctor en Economía por la Universidad de París 1, Pantheon-Sorbonne.

75% DE ECUATORIANOS DICE NO A LA EXPLOTACIÓN DEL ITT

Tres de cada cuatro ecuatorianos no quieren que se exploten los campos petroleros del Proyecto ITT, según una encuesta de Perfiles de Opinión, realizada a mediados de enero.

Esta firma encuestadora ha realizado desde 2007 tres preguntas básicas, para medir el conocimiento del tema y la posición frente a la conservación del Yasuní:

1. ¿Ha oído hablar del Yasuní?
2. ¿Ha oído hablar del ITT?
3. ¿Estaría de acuerdo con que se explote el ITT?

Los resultados revelan un creciente conocimiento del Yasuní, de 30% en 2007, a 63% en la actualidad. En el caso del ITT el grado de conocimiento pasó de 15% a 38,6%.

En cuanto a aceptar que se explote el petróleo del ITT, la gente está cada vez menos de acuerdo. De 42% en 2007 ha bajado a 22,6% en 2010, es decir que cada vez son más las personas que creen que no deben explotarse estos yacimientos.

Según Acción Ecológica, que lleva adelante la campaña Amazonía por la vida, estos resultados “revelan un salto en la conciencia ciudadana que establece que la gran mayoría no está de acuerdo con la explotación del ITT... Ha habido un aumento de la información sobre la condición del Yasuní como área protegida (Parque Nacional y Reserva de la Biosfera); territorio indígena y zona de vida de los pueblos en aislamiento voluntario y zona con importancia para el clima y el agua”.

Los analistas recuerdan que el artículo 407 de la Constitución prohíbe actividades extractivas en áreas protegidas e incluye la posibilidad de una consulta popular. Con estos datos en una consulta popular ganaría abrumadoramente el NO a la explotación del Yasuní. 

¿Conoce o ha oído hablar del Yasuní?	
Si	63%
No	37%
¿Qué es el Yasuní?	
Reserva ecológica	53%
Lugar de extracción petrolera	33%
No sabe	10%
Otros	3%
¿Estaría de acuerdo con una consulta popular para preguntar si se explota o no el petróleo del ITT en el Yasuní?	
Si	68%
No	32%
Si se llamara a consulta, ¿votaría a favor o en contra de que se explote el petróleo del ITT en el Yasuní?	
A favor	23%
En contra	75%
No responde	2%