

Alberto Alesina, Carlo Favero y Francesco Giavazzi,
Austeridad: Cuándo funciona y cuándo no (Trad. de
Diego Sánchez de la Cruz), Deusto, 2020, 333 pp.

Reseña por **José del Tronco Paganelli***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 31(61) | 2023 | e-ISSN: 2309-4982
DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3161-018-2023

Palabras clave: política económica, austeridad, gasto público, bienestar.

Keywords: economic policy, austerity, public spending, well-being.

El término *austeridad* refiere a aquel principio que orienta las políticas fiscales para reducir el déficit público y estabilizar la deuda del Estado, objetivo que puede lograrse tanto a través de la *reducción del gasto público* como de la *suba de impuestos*, o de una combinación de ambos. Las políticas de austeridad no son neutrales; tienen impactos sobre el crecimiento, al disminuir el *stock* de inversión pública disponible. Sin embargo, no todas las estrategias de austeridad tienen los mismos efectos. El libro aquí reseñado tiene como uno de sus objetivos principales establecer una distinción entre las diversas estrategias de austeridad para analizar cuáles son sus efectos, y concluir cuáles son las más adecuadas para minimizar sus impactos negativos.

Un primer elemento a considerar es que la austeridad presenta múltiples caras. Tiene efectos positivos al disminuir el nivel de deuda pública, aunque por lo general tiende a ralentizar el crecimiento económico al disminuir los niveles de inversión, afectando la generación de empleos y el nivel de consumo (demanda agregada). En términos políticos, adicionalmente, la austeridad puede reducir la esperanza de los gobiernos de ganar apoyo electoral.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México | jdelttronco@flasco.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0002-0023-2237>

Dadas estas consecuencias, ¿bajo qué condiciones puede (y debe) un gobierno llevar adelante políticas de austeridad minimizando sus impactos negativos, no solo sobre el crecimiento sino también sobre el bienestar social? La pregunta no es retórica y adquiere relevancia en el marco de un contexto crítico como el que caracteriza la salida de la pandemia de covid-19, marcada tanto por un crecimiento generalizado de precios como por indicadores que parecen indicar una recesión industrial global.

Las posturas frente a la austeridad

El relato que condena la austeridad como principio de política económica sostiene que la austeridad es nociva porque recrudece los efectos de las crisis y, lejos de disminuir el peso de la deuda, lo hace más grande, dado que el PIB disminuye mientras la deuda sigue creciendo. La coyuntura posterior a la crisis global a raíz de la caída bursátil en 2007-2008 ilustra dicho argumento.¹ Europa y Estados Unidos experimentaron un escenario sombrío luego de la explosión de la burbuja inmobiliaria que derivó en una contracción de la actividad económica significativa. De tal manera y con base en la experiencia histórica que la asocia a periodos de ajuste, recesión y escasez que perjudican al grueso de la sociedad mucho más que a las élites —habitualmente responsables de las “burbujas” que terminan en crisis—, la austeridad es una práctica con mala reputación por ser considerada un “castigo injusto”, pero además técnicamente equivocado (Ibarra, 1985).

La tesis más favorable, por su parte, considera que es la falta de austeridad —el gasto excesivo del gobierno—, durante las épocas de bonanza, el factor que aumenta la deuda pública hasta niveles inmanejables, provocando las crisis (el ejemplo de López Portillo sigue presente, por ejemplo, en la mente de los mexicanos). En estos contextos, la austeridad se impone como respuesta de los gobiernos para restablecer la confianza de los inversionistas, de forma que la actividad económica no se detenga. Aunque pudiera tener efectos recesivos, en ciertas coyunturas las políticas de austeridad, lejos de agudizar la recesión lo que hacen es limitarla, no solo en intensidad, sino sobre todo respecto de su extensión en el tiempo.

La tesis de Alesina, Favero y Giavazzi es que ambos relatos pueden ser ciertos. Lo más importante es analizar cuándo y a través de qué estrategias la aus-

¹ Un argumento similar se utilizó para cuestionar la política de austeridad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador durante la recesión provocada por la pandemia en el año 2020.

teridad puede ser más beneficiosa, y en qué contextos o tipos de crisis pueden ser cada una de ellas más adecuadas.

La austeridad como respuesta a las crisis

Es importante aclarar que el libro concentra su análisis en las políticas de austeridad implementadas en 16 países de la OECB entre 1970 y 2014. En tal sentido, la extensión en el tiempo permite analizar una variedad importante de planes de austeridad, si bien la selección de los casos de estudio —países de altos ingresos e integrantes de la Unión Europea— pudiera sesgar de forma excesiva los hallazgos y las conclusiones, no siempre aplicables para países en vías de desarrollo como los latinoamericanos. El libro de todos modos ofrece como uno de sus principales aportes una base de datos de casi 3500 planes de estabilización, cuya exploración es en sí misma un enorme desafío —y un gran regalo— para los analistas de política económica.²

El libro distingue las diferentes variedades de planes de estabilización y las analiza a partir de dos tipos: *a)* los planes que implican una suba de los impuestos, y *b)* los planes que suponen una reducción del gasto público. En ambos casos, el objetivo es equilibrar las cuentas y reducir la deuda, afectando lo menos posible la actividad económica.

Un elemento esencial para el éxito de los programas de estabilización radica en el impacto que tengan sobre la confianza de quienes invierten en los bonos que constituyen la deuda pública de los países. Es esperable que los inversionistas estén más dispuestos a comprar bonos de deuda de aquellos países cuya capacidad de pago está comprobada.³ En estos casos, el interés obtenido es menor pero seguro —quienes menos necesitan del dinero son quienes acceden a mejores condiciones crediticias, y viceversa—. Por el contrario, los países con fuertes crisis de liquidez financiera se enfrentan a un triple reto. En primer lugar, conseguir fondos de los inversionistas para hacer frente a sus obligaciones. En segundo, tratar de pagar un interés no demasiado alto para convencer a los inversionistas de que compren sus bonos de deuda, y en tercer lugar no tener

² Disponibles en <https://bit.ly/3VGRiae>

³ Es cierto también que, en algunos casos, los inversionistas incurrían en conductas de “riesgo moral”, invirtiendo en bonos del tesoro de países muy endeudados cuya expectativa de pago es menor, y de tal manera se ofrecen tipos de interés más altos, lo que recrudece la espiral —mayor endeudamiento, más alto interés, menos capacidad de pago, más necesidad de endeudamiento— hasta hacerla insostenible. Dado que “el Estado no quiebra” (Perkins, 2004), esta práctica predatoria de las finanzas públicas por parte de inversionistas privados fue relativamente común hasta hace algunas décadas.

que someterse a planes de estabilización “draconianos” para poder hacer frente al pago de sus bonos.

La falta de una política de austeridad en momentos de bonanza suele llevar a los países —especialmente a los que tienen ingresos tributarios menores a las obligaciones de gasto público— a enfrentar este dilema: ¿qué hacer en estos casos? ¿Cómo estabilizar las cuentas y reducir la deuda en el largo plazo sin afectar de forma significativa y persistente el crecimiento económico?

El mensaje del libro es que para comprender y hacer un juicio de valor sobre los efectos de la austeridad, debe tenerse en cuenta que no hay una, sino dos formas de austeridad. La primera se basa en estrategias orientadas a aumentar impuestos, que pueden ser *progresivas* (aumentar más a quienes más ingresos obtienen, o sostener el aumento en los impuestos directos al patrimonio) o *regresivas* (aquellas que implican un aumento mayor y uniforme de los impuestos al consumo, que no discriminan el nivel ni el tipo de consumo). El primer tipo de estrategias “tributarias” afecta más a los sectores de mayores ingresos, y las segundas implican una carga mayor para los sectores de ingresos medios y bajos.

Una segunda forma de concebir e implementar políticas de austeridad se enfoca en la disminución del gasto público, sin afectar el nivel de impuestos que pagan los contribuyentes. Este tipo de estrategias es deseable en especial en aquellos países donde los niveles impositivos ya son lo suficientemente altos, como las naciones europeas que forman parte de la OECD. En estos países, de acuerdo con la evidencia presentada, la estrategia de disminución del gasto público ha sido mucho más efectiva, logrando disminuciones significativas de la razón deuda/PIB, mientras que la suba de impuestos ha tenido el efecto contrario, con grandes costes sobre la actividad económica, aumentando sus efectos recesivos e incrementando la razón de la deuda respecto del producto.

Si bien las consideraciones ideológicas, los compromisos políticos y los contextos históricos nacionales juegan su papel, el libro ofrece una respuesta de política económica. Los hallazgos generales indican que —al menos para los países de la muestra y aquellos que comparten los rasgos propios de su estructura impositiva— evitar que las políticas de austeridad tengan efectos agudos y persistentes sobre la actividad económica —dicho en otros términos, si quiere evitar una recesión larga, política y económicamente muy costosa—, supone la *reducción del gasto público* por sobre el aumento de tipos impositivos.

De acuerdo con los autores, el mecanismo causal que explicaría cómo la austeridad vía reducción de gasto público genera mejores resultados que la estrategia de suba de impuestos, *son las expectativas de los agentes económicos*. Si un gobierno está comprometido a “estabilizar sus cuentas” y reducir el déficit, la estrategia de aumentar impuestos tiene varios efectos negativos. Si los impuestos son directos, disminuirá los incentivos a invertir, mientras que los impuestos indirectos des-

incentivarán el consumo de las familias, y afectarán indirectamente las expectativas de inversión de las empresas. En segundo lugar, al aumentar impuestos el gobierno no está enviando señales claras respecto de volverse más austero; es más, dicho incremento podría significar lo contrario, al lograr recursos para financiar un gasto creciente. En tal sentido, Alesina, Favero y Giavazzi afirman que “un elemento crucial para que el resultado de la austeridad sea satisfactorio es que los cambios introducidos sean percibidos como permanentes y no transitorios”. La disminución del gasto emite una señal clara respecto del “autocontrol” del gobierno, y su compromiso con un plan de “estabilización”.

Conclusiones: ¿son aplicables estos hallazgos en América Latina?

Más allá de su diversidad, América Latina es una región con altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. En este contexto, los Estados juegan un papel insustituible, si bien limitado, en la provisión de bienes y servicios públicos para compensar las inequidades generadas en el mercado. Por ello, una perspectiva latinoamericana sugiere analizar las políticas de estabilización a partir de dos criterios: *sus efectos distributivos* —generados por los cambios en la propiedad de los activos—, así como *su impacto sobre la participación de los diversos sectores económicos en el ingreso social* (Foxley, 1979).

En el contexto latinoamericano, una disminución del gasto público —especialmente del gasto social— tendrá muy probablemente efectos diferenciales y regresivos sobre el bienestar, puesto que no todos los sectores se benefician de igual manera del gasto social gubernamental. Si bien es cierto que un aumento en los impuestos puede afectar la confianza del sector empresarial, una reducción permanente del gasto público puede precarizar aún más las condiciones sociales de las mayorías.⁴ En su artículo seminal de 1979, Foxley muestra estos resultados al comparar las políticas de estabilización de los gobiernos autoritarios de Brasil (aumento de impuestos) y Chile (reducción del gasto). Mientras que, en el primero, la inversión gubernamental ayudó a disminuir los efectos negativos sobre el empleo, en el caso chileno la recesión fue mucho más intensa. Por ello, una vez más la propuesta de Alesina, Favero y Giavazzi debería ser considerada, pero pudiera ser menos concluyente en el caso latinoamericano. Dependerá también de la estructura impositiva de cada país.⁵

⁴ Además de afectar en el corto o mediano plazo las perspectivas electorales de los gobiernos.

⁵ Allí donde la estructura impositiva es diversa y los impuestos tienden a ser altos, se desaconseja una política de austeridad basada en la suba de tasas o en la creación de nuevos impuestos, mientras que habría

En esta misma línea, podríamos preguntarnos ¿qué efectos tendrían cada una de estas dos “formas” de austeridad en países, como México, donde los ingresos tributarios son relativamente bajos y la estructura impositiva en general es poco progresiva? Aquí, donde el gasto público puede representar un “colchón” significativo para compensar la falta de ingresos de los sectores más vulnerables, y puede contribuir a la “des-mercantilización” (Esping-Andersen, 1993) del consumo de ciertos bienes y servicios, entender la austeridad en clave de aumento de impuestos, o específicamente de aumento de la progresividad de la estructura impositiva ¿tendría los efectos recesivos vistos en los países de la OECD?, o por el contrario ¿podría ser una estrategia mucho más adecuada, tanto en términos sociales como de las finanzas públicas? (Barba, 2021). La respuesta sigue abierta.

El análisis del libro resulta fascinante. Como conclusión, los autores consideran que a pesar de su “mala prensa”, *la austeridad puede ser un principio necesario para el manejo del gobierno*. Dicho de otro modo, en las últimas décadas el peso de la deuda pública sobre las finanzas públicas se ha mantenido y hoy en día difícilmente los países le puedan hacer frente solo a partir de un buen desempeño económico. Se necesitarían tasas de crecimiento muy altas y sostenidas a través del tiempo, y ello es poco probable más allá de algunas excepciones. Aún más, los autores redoblan la apuesta y consideran que la austeridad, bajo ciertas condiciones, puede ser “expansiva”.⁶ Ello ocurre cuando la simulación estadística permite estimar que el crecimiento de los países ha sido mayor en contexto de disminución del gasto público de lo que lo hubiera sido —hipotéticamente— sin tal reducción.⁷ Si nos apoyamos en estos casos —con las reservas de que, al ser parte de la Unión Europea, probablemente el impacto de las reducciones haya sido mucho menos importante que el que pudo haber sido en el contexto latinoamericano—, la conclusión a la que llegan los autores es que austeridad y crecimiento económico no son necesariamente incompatibles, y en el largo plazo, pueden ser, incluso, buenos aliados.

un espacio para ello en los países cuya recaudación representa —dado el tamaño de su economía— un porcentaje pequeño respecto de su producto interno bruto.

⁶ En estos casos, se habla de “austeridad expansiva” porque la reducción del gasto público se ve más que compensada con el crecimiento de otros componentes de la demanda agregada: consumo privado, inversión privada y exportaciones.

⁷ Algunos casos de austeridad expansiva mencionados por Alesina, Favero y Giavazzi fueron Austria, Dinamarca e Irlanda en los años ochenta, y España, Canadá y Suecia en la década de 1990.

Referencias

- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*. (Estudios y Perspectivas, núm. 191). Santiago: CEPAL. <https://bit.ly/3P0jxOU>
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons El Magnanim/Generalitat Valenciana.
- Foxley, A. (1979). Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Una perspectiva latinoamericana. *Estudios CIEPLAN*, (2), 37-74. <https://bit.ly/3iEvNsx>
- Ibarra, D. (1985). Crisis, ajuste y política económica en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 1985(26), 149-156. <https://doi.org/10.18356/1109e66d-es>