



Universidad Nacional de Educación a Distancia
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica

TESIS DOCTORAL

**KEYNES, LOS DÉFICIT FISCALES Y LA NECESIDAD DE CONTENERLOS:
ANÁLISIS DE LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES
COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL Y ELABORACIÓN DE
UNA PROPUESTA ORIENTADA A LA ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA PARA EL CASO DE ESPAÑA**

Presentada por:

Juan Zschiesche Sánchez

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas
Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF), Universidad Complutense

para la obtención del grado de Doctor.

Dirección:

Prof. Dr. Jaime Requeijo González

Marzo de 2010



Universidad Nacional de Educación a Distancia
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica

TESIS DOCTORAL

**KEYNES, LOS DÉFICIT FISCALES Y LA NECESIDAD DE CONTENERLOS:
ANÁLISIS DE LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES
COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL Y ELABORACIÓN DE
UNA PROPUESTA ORIENTADA A LA ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA PARA EL CASO DE ESPAÑA**

Presentada por:

Juan Zschiesche Sánchez

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas
Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF), Universidad Complutense

para la obtención del grado de Doctor.

Dirección:

Prof. Dr. Jaime Requeijo González

Marzo de 2010

A mis padres, Pilar y Bernardo

Ustedes saben que a los temas enojosos hay que hacerles frente, y cuanto antes mejor.

(...)

Las soluciones de los problemas económicos nunca son económicas, sino políticas. No hay oscuras fórmulas técnicas que permitan resolver las dificultades en un clima de gabinete.

(...)

Porque una sociedad es en este aspecto en todo semejante a una familia, que si insiste en gastar más que lo que ingresa acabará por agotar sus ahorros y su crédito.

(...)

La economía no puede seguir así si queremos un futuro de bienestar para nosotros y para nuestros hijos. Los problemas económicos que tenemos planteados son ineludibles y son, además, complejos.

(...)

Ha llegado la hora de la Economía

(...)

Enrique Fuentes Quintana,

Fragmentos de su discurso televisivo; 8 de julio de 1977

AGRADECIMIENTOS

En el día en el que finalizo esta investigación se cierra definitivamente para mí una etapa de formación económica en la que, ciertamente, he aprendido y disfrutado enormemente. Durante este período he recibido el apoyo de muchas personas con las que estoy en deuda.

En primer lugar, quiero expresar mi más sincera gratitud a mis padres, Pilar y Bernardo, por su inagotable apoyo, cariño y generosidad, y a mi hermana, Beatrice, por estar ahí en todo momento. Soy consciente de que nunca les podré transmitir tanto agradecimiento y admiración como se merecen.

Rocío Gerez Melón, con quien me une un feliz futuro en común, ha sido la gran perjudicada por todo el tiempo que, durante más de cuatro años, he dedicado a este apasionante *hobby*. Por ello, deseo agradecerle el cariño y apoyo incondicional que me ha brindado, así como la energía positiva de la que siempre hace gala y que tan bien sabe transmitir.

Me siento enormemente afortunado por haber contado con la dirección del profesor Jaime Requeijo González. En su persona confluye una excelente formación académica, como Catedrático Emérito de Economía Aplicada de la UNED y profesor de diversas universidades, y una amplia experiencia profesional tanto en el sector público (incluyendo sus años de consejero en una institución independiente como el Banco de España) como en el sector privado. Resulta obvio para mí que sin su ayuda y apoyo, esta tesis nunca habría visto la luz.

Estoy en deuda también, por sus valiosos comentarios y observaciones, con los miembros del Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica de la UNED que han asistido a las dos presentaciones del proyecto de tesis que he realizado en dicho Departamento.

El Banco de España ha puesto a mi disposición una inagotable fuente de medios y de información. Por ello quisiera expresar mi gratitud a esta institución para la que trabajo, así como a diversos compañeros, en especial, a Miguel Pérez García de Mirasierra y a Adrian van Rixtel, a quienes considero no sólo compañeros sino, principalmente, amigos. He recibido también apoyo puntual de Javier Bernardo Rubio, Francisco Martí Esteve, José Manuel González Mínguez y Luis Gordo Mora. Mención específica merecen igualmente mis compañeros de la Biblioteca, particularmente, Elena López de la Fuente y Celia Álvaro Gómez, en quienes he encontrado siempre la asistencia que necesitaba.

Es preciso agradecer también la orientación o el suministro de información que, para cuestiones determinadas, he recibido de diversos economistas, en especial, de Paul van Rompuy (Universidad de Lovaina y ex presidente de la Sección “Necesidad de Endeudamiento del Sector Público” del Alto Consejo de Finanzas belga), pero también de Apolonia Andreu Mestre

(Universidad de las Islas Baleares), Antonio Ramos Barrado (Universidad Complutense), Simon Wren-Lewis (Universidad de Oxford), Michiel van Leuvensteijn (Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos), Ludovic Dobbelaere (Oficina de Planificación Federal de Bélgica) y Stefan De Saeger (Servicio Público Federal de Finanzas de Bélgica).

Juan Pablo Mateo Tomé (Universidad Pontificia Comillas), gran amigo desde hace ya muchos años, ha estado siempre disponible cuando he necesitado su ayuda, incluso aunque su posicionamiento teórico y el mío sean diametralmente opuestos, lo que sin duda enriquece nuestras conversaciones.

Sería arriesgado tratar de nombrar a los diversos amigos que, de una u otra manera, han contribuido también con su apoyo continuo a que esta investigación haya prosperado, sin caer en la tremenda injusticia de dejar en el tintero a alguno de ellos. No obstante sí deseo hacer una mención muy especial a Merche Lozano Agramunt (*q.e.p.d.*). Persona leal y sincera como pocas, fue capaz de contribuir con su cariño a asentar los cimientos de la tesis que el lector tiene en sus manos.

Para finalizar, simplemente subrayar que son aplicables a esta investigación las salvedades habituales. En primer lugar, las opiniones aquí expuestas no comprometen ni son compartidas, necesariamente, por las personas mencionadas anteriormente. En segundo lugar, cualquier error o imprecisión son, naturalmente, responsabilidad exclusiva del autor.

Madrid, 10 de marzo de 2010

Juan Zschiesche Sánchez

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
LISTA DE ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS.....	I
LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS, CUADROS Y RECUADROS	V

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

<i>Introducción general.....</i>	<i>xi</i>
<i>Hipótesis de trabajo y aspectos metodológicos</i>	<i>xv</i>
<i>Estructura de la tesis</i>	<i>xx</i>

PRIMERA PARTE

ANATOMÍA DE LA TRANSFORMACIÓN INTELECTUAL KEYNESIANA

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN A LA TRANSFORMACIÓN INTELECTUAL KEYNESIANA.....	3
1.1. <i>El impacto de la revolución keynesiana en los principios económicos clásicos</i>	<i>3</i>
1.2. <i>La escuela de la elección pública como marco teórico</i>	<i>10</i>
1.3. <i>La transformación intelectual keynesiana: la hipótesis de Buchanan y Wagner</i>	<i>15</i>
CAPÍTULO 2: LA TEORÍA GENERAL: UN MODELO TEÓRICO CONCRETO Y UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DETERMINADA.....	23
2.1. <i>El modelo de la Teoría General</i>	<i>23</i>
2.1.1 <i>Un modelo de demanda</i>	<i>25</i>
2.1.2 <i>Un modelo enfocado al corto plazo</i>	<i>26</i>
2.1.3 <i>Un modelo de economía cerrada</i>	<i>29</i>
2.2. <i>La política presupuestaria de la Teoría General: La socialización de la inversión y la financiación del presupuesto</i>	<i>30</i>
CAPÍTULO 3: LA TEORÍA GENERAL: UNAS “CREENCIAS” PARTICULARES.....	39
3.1. <i>Breve introducción a los fundamentos filosófico-políticos de Keynes y a su percepción de la economía como ciencia moral</i>	<i>39</i>
3.1.1 <i>La dimensión filosófica de Keynes a través de la obra de G.E. Moore</i>	<i>41</i>
3.1.2 <i>La dimensión política y el influjo de E. Burke</i>	<i>44</i>

3.1.3	La economía como ciencia moral y la economía matemática	47
3.2.	<i>El corto plazo como horizonte de referencia vital con el fin de abordar los problemas inmediatos</i>	49
3.3.	<i>El papel de la razón, la intuición y la persuasión</i>	56
3.4.	<i>La concepción benevolente del Estado y su clase dirigente</i>	60

CAPÍTULO 4: LA INCIDENCIA DE KEYNES EN LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA DE POSGUERRA. UN BALANCE FINAL A LA TRANSFORMACIÓN INTELECTUAL KEYNESIANA 69

4.1.	<i>Consideraciones iniciales</i>	69
4.2.	<i>Aportaciones que siguen la estela señalada por Keynes (o dentro del marco de acción keynesiano)</i>	72
4.3.	<i>Aportaciones que suponen una ruptura con la estela señalada por Keynes</i>	78
4.3.1	Keynes y la escuela marxista	78
4.3.2	Keynes y la escuela austriaca.....	80
4.3.3	Keynes y la elección pública	83
4.4.	<i>Un balance final a la transformación intelectual keynesiana</i>	84

SEGUNDA PARTE

LAS SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LOS DÉFICIT FISCALES. LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES

CAPÍTULO 5: MEDIDAS FRENTE AL DÉFICIT PÚBLICO (I): INTRODUCCIÓN, REFORMAS EN LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS Y REGLAS FISCALES 93

5.1.	<i>Base teórica para la restricción a la capacidad discrecional del gobierno</i>	93
5.1.1	El problema de agencia subyacente entre los ciudadanos y el gobierno	94
5.1.2	Los efectos perniciosos del déficit y la deuda pública	102
5.2.	<i>Las reformas que afectan al proceso presupuestario</i>	109
5.3.	<i>Las reglas fiscales numéricas</i>	117

CAPÍTULO 6: MEDIDAS FRENTE AL DÉFICIT PÚBLICO (II): APROXIMACIÓN A LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES..... 127

6.1.	<i>Introducción y tipología</i>	127
6.2.	<i>Instituciones fiscales independientes sin funciones políticas. Una panorámica general a los consejos fiscales</i>	129

6.3.	<i>Instituciones fiscales independientes con funciones de política económica. Introducción general y cuestiones fundamentales sobre los organismos fiscales independientes.....</i>	137
------	---	-----

CAPÍTULO 7: LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES CON FUNCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA. UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA.....		145
7.1.	<i>El núcleo central de las propuestas: el mandato y su implementación.....</i>	145
7.1.1	<i>El organismo fiscal independiente y la sostenibilidad de las finanzas públicas.....</i>	147
7.1.2	<i>El organismo fiscal independiente y la mejora de la estabilización macroeconómica.....</i>	151
7.2.	<i>La consecución de la independencia del organismo.....</i>	155
7.3.	<i>La rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad.....</i>	159
7.4.	<i>Composición e inserción en el marco institucional.....</i>	160
7.5.	<i>Críticas habituales a esta reforma institucional.....</i>	162

TERCERA PARTE

ANÁLISIS DE LA DELEGACIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL

CAPÍTULO 8: DELEGACIÓN, CRITERIOS TÉCNICOS Y JUICIOS DE VALOR: UNA COMPARACIÓN ENTRE LA POLÍTICA MONETARIA Y LA POLÍTICA FISCAL.....		169
8.1.	<i>La naturaleza de las actividades delegables.....</i>	169
8.2.	<i>Política monetaria y política fiscal: de lo técnico y lo político.....</i>	172
8.2.1	<i>El carácter técnico de las decisiones monetarias.....</i>	174
8.2.2	<i>Los retardos temporales.....</i>	175
8.2.3	<i>Largo plazo vs corto plazo político.....</i>	177
8.2.4	<i>La inconsistencia temporal.....</i>	178
8.3.	<i>La importancia de los juicios de valor, el consenso en los objetivos y la voluntad de los políticos.....</i>	180
CAPÍTULO 9: DELEGACIÓN, EFECTO REDISTRIBUTIVO Y DEMOCRACIA. LA NECESARIA RENDICIÓN DE CUENTAS.....		187
9.1.	<i>La delegación en el seno de las democracias modernas.....</i>	187
9.2.	<i>Independencia de los bancos centrales, efecto redistributivo y democracia.....</i>	191
9.3.	<i>Los efectos redistributivos de la política fiscal y el papel del organismo.....</i>	196

9.3.1	El caso de los organismos fiscales independientes cuyo objetivo principal es la sostenibilidad de las finanzas públicas.....	197
9.3.2	El caso de los organismos fiscales independientes cuyo objetivo principal es estabilización macroeconómica.....	201
9.4.	<i>El organismo fiscal independiente en el marco de la economía constitucional.....</i>	<i>204</i>
9.5.	<i>La necesaria rendición de cuentas y la preservación de las garantías democráticas</i>	<i>207</i>
CAPÍTULO 10: EL ORGANISMO FISCAL INDEPENDIENTE Y LA FIGURA DEL “DÉSPOTA BENEVOLENTE”.		213
.....		
10.1.	<i>Keynes, la falacia del “déspota benevolente” y su vinculación con los organismos fiscales independientes.....</i>	<i>213</i>
10.2.	<i>Los incentivos reales del “déspota benevolente”.....</i>	<i>218</i>
10.3.	<i>El “déspota benevolente” y sus capacidades reales: el problema de información incompleta y de incertidumbre</i>	<i>226</i>
10.3.1	El problema de información incompleta.....	226
10.3.2	El problema de la incertidumbre.....	229
CAPÍTULO 11: POSIBLE VALOR AÑADIDO ASOCIADO A LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES.....		233
.....		
11.1.	<i>El organismo fiscal independiente y su incidencia en el proceso fiscal.....</i>	<i>233</i>
11.1.1	El organismo y la inconsistencia temporal.....	234
11.1.2	El organismo y el ciclo económico politizado	240
11.1.3	El organismo y la ilusión fiscal del contribuyente	243
11.1.4	El organismo, los grupos de interés y el problema de los recursos de propiedad común.....	246
11.2.	<i>Algunas consideraciones respecto a otras alternativas institucionales: el organismo fiscal independiente frente a las reglas fiscales.....</i>	<i>249</i>
11.2.1	La mayor credibilidad de los organismos fiscales independientes.....	250
11.2.2	El carácter dinámico de los organismos frente al carácter estático de las reglas.....	252
11.3.	<i>Una reflexión final sobre la importancia de la independencia operativa.....</i>	<i>258</i>
CAPÍTULO 12: LA DELEGACIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL. UN BALANCE.....		261
.....		
12.1.	<i>Keynes y los organismos fiscales independientes.....</i>	<i>261</i>
12.2.	<i>Elementos fundamentales de una delegación en el ámbito fiscal.....</i>	<i>263</i>
12.2.1	El carácter técnico de las decisiones fiscales	263

12.2.2	La importancia de la eficiencia social.....	263
12.2.3	El carácter no redistributivo de las decisiones delegadas	264
12.2.4	La necesaria rendición de cuentas y la transparencia.....	268
12.2.5	La delegación de un objetivo sencillo y la concesión de un margen discrecional acotado	269
12.2.6	La importancia de alcanzar un amplio consenso	272
12.3.	<i>Ratificación de la hipótesis principal de la investigación</i>	<i>273</i>
12.4.	<i>El realismo de la delegación en el ámbito fiscal</i>	<i>277</i>

CAPÍTULO 13: ALGUNAS EXPERIENCIAS EUROPEAS CON CONSEJOS FISCALES: UN PASO

	ESPERANZADOR HACIA LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES	283
13.1.	<i>Consideraciones iniciales.....</i>	<i>283</i>
13.2.	<i>Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos.....</i>	<i>284</i>
13.3.	<i>Alto Consejo de Finanzas de Bélgica</i>	<i>290</i>
13.4.	<i>Una reflexión en torno al ámbito de aplicación de los organismos fiscales independientes y a la cuestión del principio de subsidiariedad.....</i>	<i>297</i>

CUARTA PARTE

EL ORGANISMO FISCAL INDEPENDIENTE AL SERVICIO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: UNA APLICACIÓN AL CASO DE ESPAÑA

CAPÍTULO 14: EL MANDATO: LA RECUPERACIÓN DEL PRINCIPIO CLÁSICO DE EQUILIBRIO

	PRESUPUESTARIO.....	305
14.1.	<i>Introducción. La subjetividad del mandato</i>	<i>305</i>
14.2.	<i>El principio del presupuesto equilibrado y los organismos fiscales independientes.....</i>	<i>306</i>
14.3.	<i>Diferencias y similitudes con respecto a la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario propuesta en el ámbito de la elección pública.....</i>	<i>309</i>

CAPÍTULO 15: EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: UNA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA.....

15.1.	<i>Introducción</i>	<i>313</i>
15.2.	<i>Rasgos característicos del déficit público español.....</i>	<i>314</i>
15.2.1	Intenso crecimiento del gasto público y de la presión fiscal y estabilización en los últimos años....	315
15.2.2	Protagonismo claro de los gastos de transferencias y del consumo público	316
15.2.3	Persistencia del déficit público en la práctica totalidad de los ejercicios y predominio de su componente estructural.....	317

15.2.4	Generalización del déficit público a todos los componentes del sector público.....	319
15.2.5	Crecimiento continuado de la deuda pública y excesiva carga de los costes financieros. El problema de la deuda pública implícita.	320
15.2.6	Escasa credibilidad de las cifras recogidas en los presupuestos.....	326
15.3.	<i>Algunas consideraciones en torno a los costes de prescindir de una política fiscal discrecional activa.....</i>	<i>330</i>
15.3.1	La reducida efectividad de la política fiscal como instrumento de estabilización. El carácter procíclico de la política fiscal.....	330
15.3.2	Las reglas fiscales, la inversión pública y el crecimiento económico a largo plazo.....	335
15.3.3	La consolidación fiscal y sus consecuencias sobre el crecimiento a corto plazo: la aparición de efectos no keynesianos.....	338
15.4.	<i>Los problemas de aplicación del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo.....</i>	<i>340</i>
15.5.	<i>La dificultad de definir la sostenibilidad de las finanzas públicas.....</i>	<i>350</i>
15.6.	<i>La flexibilidad operativa en el marco de una regla de equilibrio presupuestario.....</i>	<i>356</i>
15.6.1	El equilibrio presupuestario y las cláusulas de excepcionalidad.....	357
15.6.2	El equilibrio presupuestario y la estabilización macroeconómica.....	358
	<i>Anexo estadístico: Información sobre las Administraciones Públicas y otros indicadores en el período 1995-2008.....</i>	<i>369</i>

CAPÍTULO 16: LA INSERCIÓN DE LA INSTITUCIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y OTRAS

	CUESTIONES DE INTERÉS.....	373
16.1.	<i>Introducción. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria en su formulación inicial.....</i>	<i>373</i>
16.2.	<i>Algunas consideraciones constitucionales en torno al principio de estabilidad presupuestaria y a la institución que se propone.....</i>	<i>379</i>
16.3.	<i>¿Un organismo fiscal nacional o diecisiete organismos autonómicos?.....</i>	<i>383</i>
16.4.	<i>Las funciones de la institución y su inserción en el proceso presupuestario español.....</i>	<i>386</i>
16.4.1	Fase de elaboración.....	387
16.4.2	Fase de aprobación.....	390
16.4.3	Fase de ejecución.....	391
16.4.4	Fase de control.....	394
16.4.5	Otras funciones.....	394
16.5.	<i>Aproximación a la organización institucional. El principio de mínima burocratización.....</i>	<i>397</i>
16.6.	<i>Otras cuestiones de interés: autonomía, transparencia e implementación gradual.....</i>	<i>399</i>

16.7. <i>Una (ineludible) reflexión final: La nueva institución presupuestaria en un contexto de recesión económica</i>	404
CONCLUSIONES	417
BIBLIOGRAFÍA	439

LISTA DE ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS

Lista de abreviaturas

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
BCE	Banco Central Europeo
CBO	<i>Congressional Budget Office</i> – Oficina Presupuestaria del Congreso (de EE.UU.)
CE	Constitución Española
CNAL	Comisión Nacional de la Administración Local
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNEP	Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
CPB	<i>Central Planning Bureau</i> – Oficina para el Análisis de Políticas Económicas (de los Países Bajos)
CW	<i>Collected Writings</i> (de John Maynard Keynes)
Filtro H-P	Filtro Hodrick-Prescott
FMI	Fondo Monetario Internacional
FP	Función de producción
FUNCAS	Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social
HCF	<i>High Council of Finance</i> – Alto Consejo de Finanzas (de Bélgica)
IEE	Instituto de Estudios Económicos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JND	Junta Nacional de la Deuda Pública
LCD	Límite máximo de cambio permisible de la cuantía total de deuda pública
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en su formulación original)
LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i>
LOCLGEP	Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en su formulación original)
NAI	<i>National Accounts Institute</i> – Instituto Nacional de Cuentas (de Bélgica).

NAIRU	<i>Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment</i> – Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OG	<i>Output gap</i> – Brecha de producción
OIS	<i>Overnight Indexed Swap rate</i>
PDE	Protocolo de Déficit Excesivo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PLAN E	Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RD	Real Decreto
RMS	Relación Marginal de Sustitución
SAC	Saldo ajustado cíclicamente
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SEC-95	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales
TRLGEP	Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
WTO	<i>World Trade Organization</i> – Organización Mundial del Comercio

Lista de símbolos

Símbolo	Significado	Capítulo(s)
A	Agente	5
a	Respuesta de la renta a la medida fiscal emprendida	10
\bar{a}	Valor esperado del coeficiente a	10
AFF_t	Ajuste fondo-flujo en t	15
A_t	Otros ajustes	15
B_t	Deuda pública en t	15
b_t	Deuda pública sobre el PIB en t	15
C	Consumo	5 / 11
\bar{C}	Consumo determinado exógenamente	15
$c(e)$	Coste del esfuerzo	5

C_0	Consumo privado autónomo	15
c_t	Propensión marginal a consumir	15
CM	Coste marginal	5
D_t	Déficit primario en t	15
d_t	Déficit primario sobre el PIB en t	15
e	Esfuerzo que realiza el principal	5
e^*	Esfuerzo necesario para alcanzar el objetivo perseguido	5
G	Gasto público	5 / 10 / 11 / 15
\bar{G}	Gasto público determinado exógenamente	15
g	Tasa de crecimiento del PIB	15
g^*	Recompensa principal	5
I	Inversión	5 / 11 / 15
\bar{I}	Inversión determinada exógenamente	15
$i(z)$	Incentivo que aporta el principal al agente	5
M	Importaciones	5
N	Nivel de Empleo	11
P	Principal	5
PM	Producto marginal	5
p_x	Precio (coste) medio de las políticas oportunistas en relación con su beneficio esperado	5
p_y	Precio (coste) medio de las políticas eficientes en relación con su beneficio esperado	5
r	Tipo de interés real	15
RMS	Relación Marginal de Sustitución	5
S_N	Ahorro nacional	5
S_{Pr}	Ahorro privado	5
S_{Pu}	Ahorro público	5
SP_t	Superávit presupuestario en t	15
s_{t+i}	Saldos presupuestarios primarios en $t+i$	15
T	Recaudación impositiva total	5 / 15
t	Período de tiempo determinado	15 / 11
u	Conjunto de variables exógenas	10
\bar{u}	Valor esperado de la variable u	10
U	Utilidad	10
\bar{U}	Utilidad que proporciona cualquier otra opción	5

U_A	Utilidad del agente	5
U_P	Utilidad del principal	5
X	Exportaciones	5
x	Políticas oportunistas	5
x^*	Políticas oportunistas que maximizan la utilidad	5
Y	Renta nacional	5 / 10 / 15
Y^*	Valor objetivo de la renta	10
\bar{Y}	Valor esperado de la renta	10
y	Políticas eficientes	5
y^*	Políticas eficientes que maximizan la utilidad	5
z	Resultado fiscal	5
α	Fracción constante que se dedica a políticas oportunistas	5
λ	Parámetro impositivo	9

LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS, CUADROS Y RECUADROS

	<u>Páginas</u>
<u>Introducción y metodología</u>	
Figura 1: Hipótesis de la investigación	xv
Recuadro 1: La metodología de <i>The Politics of Bureaucracy</i>	xvi
Figura 2: Planteamiento para el desarrollo de la investigación	xx
<u>Capítulo 1</u>	
Cuadro 1.1: Gasto de las Administraciones Públicas (1913-2008).....	8
Cuadro 1.2: Capacidad o necesidad de financiación del las siete grandes economías de la OCDE (1960-2008)	9
Gráfico 1.1: Deuda bruta en las siete grandes economías de la OCDE (1970-2008).....	9
Recuadro 1.1: Algunas aportaciones relevantes en el ámbito de la teoría de la elección pública y ciertas conclusiones básicas	11
<u>Capítulo 3</u>	
Gráfico 3.1: Desempleo en el Reino Unido (1920-1936).....	50
Gráfico 3.2: Exportaciones del Reino Unido (1913-1936)	51
Cuadro 3.1. Salario, productividad y tasa de beneficio, Reino Unido (1873-1951).....	53
Cuadro 3.2: Algunos indicadores de recesión y recuperación en diversos países durante los años 30	54
Figura 3.1: El Estado como nexo entre lo público y lo privado	62
<u>Capítulo 5</u>	
Figura 5.1: Curvas de indiferencia del agente	100
Figura 5.2: Curvas de indiferencia modificadas.....	101
Figura 5.3: Del octágono de la crisis al octágono de la estabilidad. El caso de España.....	107
Cuadro 5.1: Aspectos institucionales del proceso presupuestario	111
Gráfico 5.1: Índice de proceso presupuestario	116
Recuadro 5.1: Nota técnica sobre el Índice de proceso presupuestario.....	116
Cuadro 5.2: Reglas fiscales nacionales existentes en la UE en 2005	120
Cuadro 5.3: Criterios para la valoración de las reglas fiscales	124

Capítulo 6

Figura 6.1: Clasificación de las instituciones fiscales independientes y sus funciones	128
Cuadro 6.1: Consejos fiscales en la UE-25 a 2006	132

Capítulo 7

Cuadro 7.1: Propuestas fundamentales y su mandato	146
Recuadro 7.1: La relación entre independencia del banco central y la inflación	156
Gráfico 7.1: Independencia del banco central e inflación (1989-2000)	156
Gráfico 7.2: Relación entre independencia e inflación en dos períodos distintos	157

Capítulo 8

Cuadro 8.1: Amplitud de los retardos temporales de la política monetaria y de la política fiscal	176
Cuadro 8.2: Mandatos, objetivos y variables operativas en bancos centrales y organismos fiscales independientes	183

Capítulo 9

Cuadro 9.1: Ejemplo sobre el margen discrecional del organismo y su nula incidencia sobre la progresividad	203
Recuadro 9.1: El Banco de España y la transparencia	208

Capítulo 10

Recuadro 10.1: La figura del “déspota benevolente” en las propuestas de creación de organismos fiscales independientes	215
--	-----

Capítulo 11

Figura 11.1: Dinámica del juego fiscal	235
Figura 11.2: El juego fiscal y sus posibles resultados para el año t	237
Cuadro 11.1: Estabilización fiscal a través del parámetro impositivo	253
Recuadro 11.1: Presiones políticas e independencia efectiva de los bancos centrales	258

Capítulo 13

Recuadro 13.1: El marco a medio plazo y el papel de la CPB en un contexto de elecciones	285
Gráfico 13.1: Déficit de las Administraciones Públicas de los Países Bajos y de la UE-15 (1990-2008) ..	288
Gráfico 13.2: Deuda de las Administraciones Públicas de los Países Bajos y de la UE-15 (1990-2008) ..	289
Gráfico 13.3: Previsiones del NAI y errores de previsión (1995-2007)	293
Gráfico 13.4: Deuda de las Administraciones Públicas de Bélgica y de la UE-15 (1990-2008)	295

Gráfico 13.5: Déficit de las Administraciones Públicas de Bélgica y de la UE-15 (1990-2008).....	295
Gráfico 13.6: Saldo presupuestario ajustado cíclicamente de Bélgica (1990-2008)	296
Gráfico 13.7: Saldo presupuestario ajustado cíclicamente y brecha de producción en la Eurozona (1992-2008)	300

Capítulo 15

Gráfico 15.1: Evolución del gasto público y de la presión fiscal	315
Gráfico 15.2: Composición del gasto de las Administraciones Públicas	316
Gráfico 15.3: Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas españolas y su descomposición ...	318
Cuadro 15.1: Descomposición del saldo presupuestario de las Administraciones Públicas españolas	319
Gráfico 15.4: Deuda pública e intereses.....	320
Cuadro 15.2: El problema de las pensiones en cifras	322
Gráfico 15.5: Modificaciones presupuestarias en relación con los créditos iniciales y el PIB	328
Cuadro 15.3: Modificaciones presupuestarias (1995-2008).....	329
Gráfico 15.6: La prociclicidad de la política fiscal española (1990-2008).....	331
Gráfico 15.7: La prociclicidad de la política fiscal en los países de la OCDE (1990-2008).....	332
Gráfico 15.8: Diferencial de rentabilidad con el bono alemán a diez años (1995-2008)	334
Gráfico 15.9: Saldo presupuestario y formación bruta de capital de las Administraciones Públicas.....	336
Gráfico 15.10: La consolidación fiscal española entre 1995-2003	339
Figura 15.1: El equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico	341
Gráfico 15.11: La brecha de producción según la OCDE, la Comisión Europea y el FMI. España (1990-2010)	345
Gráfico 15.12: Variaciones en la brecha de producción según las distintas estimaciones. España (1991-2010)	345
Gráfico 15.13: El saldo ajustado cíclicamente (SAC) en un mundo con y sin incertidumbre	347
Recuadro 15.1: El objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.....	348
Recuadro 15.2: La política fiscal discrecional y el fondo de estabilización presupuestaria	362
Gráfico 15.14: La sensibilidad cíclica de la economía española y el saldo presupuestario.....	365
Anexo estadístico: Información sobre las Administraciones Públicas y otros indicadores en el período 1995-2008	369

Capítulo 16

Recuadro 16.1: La creación de una Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales	395
Cuadro 16.1: Elementos fundamentales de la Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria	403
Gráfico 16.1: El Libor-OIS	404
Cuadro 16.2: Tasa de variación de la producción mundial	405
Cuadro 16.3: Comercio mundial (volumen de bienes y servicios) durante la crisis	406
Cuadro 16.4: Patrimonio neto de las entidades de crédito y créditos a las actividades inmobiliarias	406
Gráfico 16.2: Evolución y previsiones del PIB y de la tasa de paro en España durante el período 2003-2010	407
Cuadro 16.5: Coste estimado de las medidas discrecionales en la Eurozona	408
Gráfico 16.3: Evolución y previsiones del saldo presupuestario de las Administraciones Públicas	408
Gráfico 16.4: Evolución y previsiones de la deuda pública española	409

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

La economía es, esencialmente, una ciencia moral y no una ciencia natural. Este hecho implica la utilización de la introspección y de los juicios de valor.

John Maynard Keynes,
Collected Writings XIV

Introducción general

La economía, como toda ciencia, resulta útil únicamente en la medida en que sea capaz de explicar los fenómenos que observamos. Se trata de un proceso de adecuación de la teoría a la realidad. Sólo cuando surgen discrepancias continuas y persistentes (anomalías) entre estas dos dimensiones, se produce lo que, en terminología de Kuhn, se denomina un cambio de paradigma.¹ Efectivamente, la comunidad científica, a través de un proceso de revolución científica, sustituye el paradigma anterior –caduco e impreciso– por otro que aporta modelos de problemas y soluciones que parecen explicar mejor los hechos observables en la realidad.

Quizás nunca pareció tan evidente un cambio de paradigma como el que se produjo a partir de 1936. Hasta entonces, la economía política convencional resaltaba las virtudes de la prudencia fiscal, dejando poco margen discrecional a la política fiscal activa. En aquel año surge una obra que va a revolucionar el mundo económico como seguramente ninguna otra lo haya hecho anteriormente: *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (en adelante, *Teoría General*) de John Maynard Keynes.

¹ Kuhn (1970).

El propio autor fue consciente, desde el comienzo, de la magnitud de la obra que iba a publicar, así como de sus posibles repercusiones en el pensamiento económico de la época.² Precisamente por ello, por sus implicaciones para la política fiscal y la Hacienda Pública, pensamos que cualquier estudio que aspire a desarrollarse en este campo debe partir –casi necesariamente– de tan magna obra y de su autor. Más aún si se considera que, a pesar de la constante pérdida de popularidad e, incluso, descrédito, políticos y economistas de distinto signo todavía recurren a ella cuando la coyuntura económica es desfavorable. La crisis mundial actual es, tan sólo, una prueba más de ello.

Desde que en 1936 viese la luz la *Teoría General*, las críticas hacia su contenido han sido constantes y persistentes. Probablemente no exista una sola página del texto que no haya sido de una u otra manera enjuiciada en profundidad. De ahí que las siguientes páginas no tengan por objetivo criticar el aparato analítico de la obra de Keynes como tal, sino más bien, sus más que discutibles fundamentos o presupuestos de partida; elementos sobre los que se sustenta el edificio keynesiano y que son los que, a nuestro juicio, le hacen ser endeble.

Sostenía Keynes en su *Teoría General* que:

Nuestra crítica de la teoría económica clásica aceptada no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis, como en señalar que los supuestos tácticos en que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real.³

La tesis que aquí se presenta tiene, como primer objetivo fundamental, precisamente ese: caracterizar la transformación intelectual que produjo la irrupción de los pensamientos de Keynes y subrayar las hipótesis subyacentes sobre las que se basa; hipótesis reflejada en toda su obra y, en particular, en la *Teoría General*. No en vano, el modelo que aparece en esta obra, y que es desarrollado durante los años posteriores, reúne unas características concretas y formula unas recomendaciones de política económica determinadas en el marco de unas creencias particulares, que son consustanciales a ella.

El estudio de la transformación intelectual keynesiana resulta, en nuestra opinión, de extraordinario interés porque, salvo algunas excepciones, la teoría económica de los últimos setenta

² Así se lo hizo saber a George Bernard Shaw el 1 de enero de 1935: “Para que usted entienda mi estado de ánimo, debe saber que creo estar escribiendo un libro sobre teoría económica que revolucionará en buena medida –aunque supongo que no inmediatamente sino en el curso de los próximos diez años– la manera en que el mundo piensa sobre los problemas económicos” (CW, XIII, pp. 492-493).

³ Keynes (1936), p. 333.

años ha seguido la senda trazada por Keynes, ya sea para ensalzarle o criticarle, y pocos han pasado a cuestionarse con cierta profundidad sus presupuestos subyacentes.

Entre quienes sí lo hicieron cabe destacar fundamentalmente las aportaciones realizadas desde la escuela de la elección pública (*public choice*). Precisamente, el análisis derivado de esta escuela de pensamiento ha permitido comprender en profundidad las consecuencias de implementar las políticas keynesianas en un marco no keynesiano; es decir, en un contexto en el que no se cumplen las hipótesis subyacentes que Keynes, sus seguidores y gran parte de los macroeconomistas aceptaban y todavía hoy continúan aceptando como válidas.

La consecuencia directa de la quiebra de los principios tradicionales de la Hacienda Pública a la que contribuyó decisivamente la transformación intelectual keynesiana ha sido la aparición de un déficit y una deuda pública crecientes y persistentes en el tiempo, dando lugar a una presencia cada vez mayor del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos, hasta el punto de haberse convertido en un auténtico “Leviatán” que absorbe, en algunos países, porcentajes cercanos al 50% del PIB.

Este fenómeno ha suscitado el interés de los hacendistas más destacados, que han dedicado un gran esfuerzo intelectual a estudiar la naturaleza y consecuencias de estos desequilibrios públicos, así como sus posibles soluciones. Dichas soluciones que, en lo esencial, son complementarias, han adoptado distintas formas. En ocasiones se ha planteado la necesidad de llevar a cabo un conjunto de reformas en las instituciones presupuestarias para redirigir el proceso presupuestario hacia una mayor disciplina, con el ánimo de lograr así unos mejores resultados fiscales. Ejemplos de reformas en este sentido son el fortalecimiento de la posición del ministro de economía y hacienda en el proceso presupuestario o el establecimiento de un marco institucional más transparente que contribuya a identificar posibles debilidades en el proceso presupuestario.

Otra posible solución aplicada para tratar de atajar este sesgo crónico ha sido la implantación de reglas fiscales de distinta forma jurídica (leyes, normas constitucionales, pactos, etc.), con el objetivo de condicionar las decisiones fiscales mediante la fijación de límites a ciertos agregados macroeconómicos relacionados con la estabilidad de las finanzas públicas (gasto público, deuda pública, etc.).

En último lugar, algunos países se han decantado por la creación de instituciones a modo de consejos fiscales que, dotados de cierta independencia, se mueven tanto en un ámbito positivo como normativo. Su abanico es amplio y abarca desde aquellas instituciones que elaboran previsiones macroeconómicas y/o presupuestarias, hasta aquellas que realizan estudios económicos y emiten recomendaciones de distinto tipo. Su tarea principal es tratar de condicionar, en la medida de lo posible, la conducta de los gestores de la política económica y fomentar el debate público.

Aunque parece posible aceptar que estas alternativas institucionales han tenido una repercusión positiva y han incidido favorablemente en los resultados fiscales cosechados durante los últimos lustros, lo cierto es que no han logrado quebrar completamente el sesgo deficitario al que antes se aludía; especialmente cuando las condiciones cíclicas no son favorables y la disciplina presupuestaria pasa a un segundo plano en la agenda de los políticos.

En este contexto surge una pregunta fundamental a cuya respuesta dedicamos el grueso de esta investigación: ¿existe alguna alternativa que, siendo complementaria a las anteriores, coadyuve al control o saneamiento de las finanzas públicas?

La opción que se va a desarrollar en esta tesis doctoral –y que, de hecho, constituye su objetivo prioritario– consiste en analizar el razonamiento sobre el que se sustenta el marco institucional de la política monetaria y tratar de aplicarlo a determinados aspectos de la política fiscal; es decir, consiste en la creación de un organismo fiscal independiente que, inspirado en la naturaleza y el funcionamiento de los bancos centrales, tenga la potestad legal de adoptar ciertas decisiones fiscales vinculantes para el proceso presupuestario y, por tanto, para el gobierno.

La idea subyacente es que en ambos casos –política monetaria y política fiscal– se presentan problemas análogos que desembocan en un sesgo muy marcado (inflacionista, en el caso de la política monetaria; deficitario, en el caso de la política fiscal), consecuencia de la adopción de decisiones colectivas en un contexto de fuertes intereses políticos.

A pesar de la importante similitud señalada, la evolución institucional ha distado considerablemente: mientras que en el ámbito de la política monetaria se ha optado por un enfoque institucional encaminado a aislar las decisiones del día a día de consideraciones políticas, en el ámbito fiscal no ha ocurrido lo mismo.

Existen múltiples factores que podrían explicar este fenómeno; factores que se mueven en ámbitos muy diversos que van desde la complejidad técnica al interés político, pasando por el carácter democrático de una delegación en el ámbito fiscal. Estos y otros elementos tienen una importancia crucial en el desarrollo potencial de esta alternativa, por lo que es necesario prestarles una especial atención.

La tesis que el lector tiene entre sus manos aspira a llevar a cabo un análisis en profundidad de los organismos fiscales independientes como alternativa institucional para la contención de los desequilibrios fiscales. Con este objetivo de fondo, reflexiona sobre todas las cuestiones que rodean la posible creación de este tipo de instituciones utilizando, para ello, las lecciones teóricas aprendidas durante las últimas décadas en diversos ámbitos de la teoría de la Hacienda Pública.

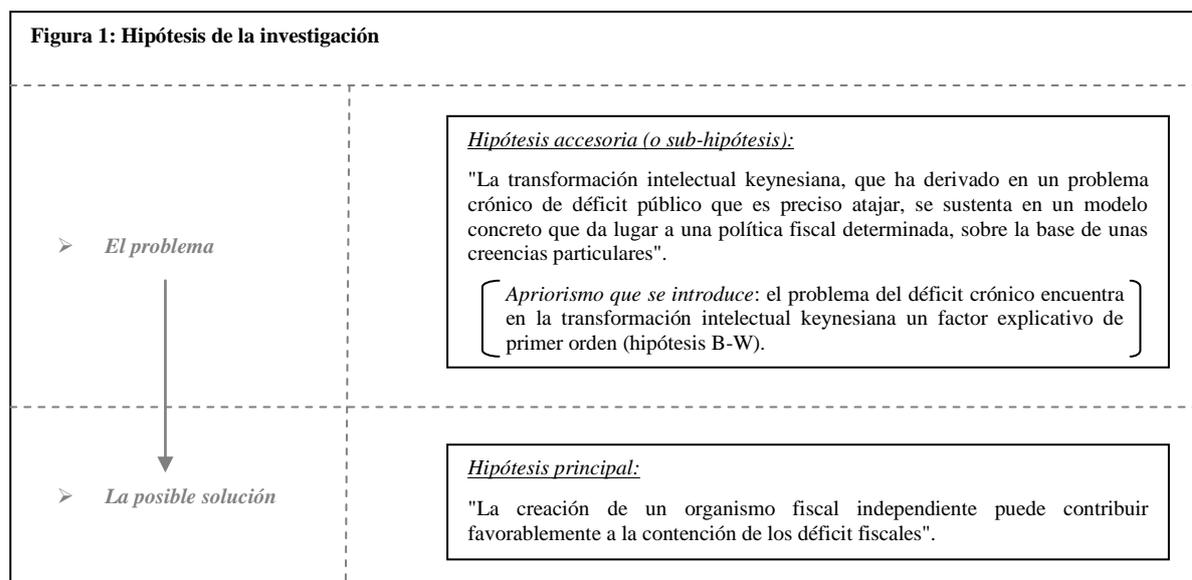
A partir de estos elementos generales y de las conclusiones obtenidas, la última parte de la investigación se dedica a la formulación de una propuesta concreta para el caso de España. Para ello, se ha optado por una institución orientada hacia la estabilidad presupuestaria, sobre la base de un análisis detallado previo acerca de sus ventajas.

Sentado este principio de actuación fundamental (es decir, el mandato), que debe guiar la adopción de decisiones por parte del organismo, la investigación se adentra en los aspectos institucionales más relevantes, prestando especial atención a la inserción del organismo en el proceso presupuestario español.

De este modo, se desarrolla, hasta sus últimas consecuencias, una propuesta ambiciosa que –creemos– podría contribuir a paliar uno de los males endémicos que, tradicionalmente, han asolado a la economía española, como son los desequilibrios en las finanzas públicas.

Hipótesis de trabajo y aspectos metodológicos

Esta investigación aspira a arrojar algo de luz al problema de los desequilibrios fiscales en una doble dimensión: respecto a sus causas y respecto a su posible solución. En cuanto a la primera dimensión –las causas–, el trabajo se centra en la caracterización de la transformación intelectual keynesiana que ha tenido lugar. En relación con la posible solución, se investiga una opción tan interesante como poco estudiada en la literatura académica, como es la creación de organismos fiscales independientes, inspirados en la experiencia de los bancos centrales.



De la propia introducción es posible entrever la existencia de dos hipótesis, una principal y otra accesoria. Empezando por esta última, la **hipótesis accesoria (o sub-hipótesis)** sostiene que *la transformación intelectual keynesiana, que ha derivado en un problema crónico de déficit público*

que es preciso atajar,⁴ se sustenta en un modelo concreto que da lugar a una política fiscal determinada, sobre la base de unas creencias particulares.

Tres argumentos justifican la utilidad de adentrarse en el estudio de esta hipótesis accesoria en el contexto de los organismos fiscales independientes. En primer lugar, el hecho de que la mayoría de los modelos normativos de política económica adopten como punto de partida muchos de los conceptos y relaciones lógicas desarrollados en la *Teoría General* de Keynes y en su literatura posterior. En segundo lugar, porque la práctica totalidad de las propuestas de organismos fiscales independientes formuladas hasta el momento se encuentran fuertemente influenciadas por la política de estabilización de origen keynesiano. Por último, porque la experiencia demuestra que los gobiernos vuelven a apelar de manera recurrente a las enseñanzas de Keynes, sobre todo cuando la actividad económica se desacelera dramáticamente.

A su vez, la necesidad de tratar de aportar una solución válida al problema subrayado –los desequilibrios fiscales– lleva a plantear la **hipótesis principal** del trabajo, según la cual, *la creación de un organismo fiscal independiente puede contribuir favorablemente a la contención de los déficit fiscales*. A partir de esta hipótesis principal se va a realizar una propuesta para el caso de España.

El análisis de una hipótesis como la principal presenta un reto metodológico importante, derivado de la ausencia de experiencias con organismos fiscales independientes (según la definición que se utiliza en este trabajo para diferenciarlos de los consejos fiscales). Cabe, por tanto, preguntarse si esta limitación imposibilita la verificación de la hipótesis principal.

En nuestra opinión, la respuesta ha de ser negativa ya que, aunque –ciertamente– la tarea se torna especialmente compleja, es posible plantear un camino alternativo para el análisis de la hipótesis; camino sustentado en la “comprensión” al estilo que –a modo de ejemplo– ilustra perfectamente Gordon Tullock en una de sus más conocidas obras (véase recuadro 1).⁵

Recuadro 1: La metodología de *The Politics of Bureaucracy* (Tullock, 1965, pp. 17-18)

“(…) Existen, básicamente tres caminos para indagar cosas. En primer lugar están las matemáticas, o pensamientos puramente abstractos. En algún sentido, se trata de la exploración de las categorías lógicas de la mente humana. Un segundo método es la observación del entorno; una categoría que incluye los procesos “altamente

⁴ Nótese que el inciso introducido es, a su vez, consecuencia de aceptar las tesis defendidas por Buchanan y Wagner, tal y como se expondrá en el epígrafe 1.3.

⁵ Más concretamente, como se indicará en el epígrafe 12.3, el camino alternativo planteado va a girar en torno a tres líneas de actuación: 1) La identificación y estudio de los elementos principales que subyacen a la delegación en el ámbito fiscal; 2) La consideración de las críticas más relevantes y la verificación de su incidencia real sobre la alternativa propuesta; y 3) El análisis razonado del valor añadido que cabe esperar de los organismos fiscales independientes.

científicos” de la experimentación y la investigación llevada a cabo en los laboratorios. Al tercer método de investigación lo denominaría, siguiendo a Max Weber, “comprensión” (“*understanding*”). En algún sentido, esto es tan introspectivo como las matemáticas. (...) En ocasiones, durante los últimos años, los estudiantes del fenómeno humano han intentado evitar la utilización de este instrumento. Esto parece surgir de un malentendido de la situación. Los científicos de las ciencias naturales (*physical scientists*) y, particularmente, los físicos, han logrado una posición de gran prestigio en el mundo actual. Por el motivo antes aducido, no suelen emplear la “comprensión” en su trabajo. Como consecuencia de ello, una serie de “científicos sociales”, ansiosos por ser considerados verdaderos científicos, han tratado este método como “no científico” y, por tanto, a evitar.

Con la excepción del cuestionable propósito de ganar prestigio social en el seno de las facultades universitarias, no parece existir ninguna razón aparente para rechazar deliberadamente la utilización de este método de investigación del comportamiento humano. El hecho de que el científico social pueda usar esta herramienta que no le está disponible al científico de las ciencias naturales debería ser considerado como una ventaja. Este hecho no implica el abandono de otros métodos. Los problemas son complejos y desechar cualquier herramienta que pueda ser útil de cara a su solución sería imprudente.

La utilización de este enfoque o método tiene, sin embargo, una extraña e incluso paradójica consecuencia. Para varias de las afirmaciones que son realizadas en el libro, la evidencia de apoyo debe ser encontrada en la mente del lector. Esto significa que, en vez de aportar evidencias concretas, debo limitarme a intentar convencer al lector escéptico mediante apelación a su propia intuición y experiencia. Debo ofrecer ejemplos de (determinados) tipos de comportamiento, no tanto para probar aspectos concretos, sino simplemente para explicar al lector estos aspectos más adecuadamente, de manera que él pueda juzgar si el ser humano, en general, se comporta de la manera que yo sugiero. Si su “comprensión” le lleva a las mismas conclusiones que a mí en un caso concreto, entonces puede aceptar que mi declaración de principio es verdadera”.

Mark Blaug expone esta cuestión con meridiana claridad en su obra clásica sobre metodología económica, cuando plantea la posible existencia de un método científico aplicable tanto a las ciencias naturales como a las sociales:

El término alemán *Verstehen* denota comprensión desde dentro por medio de la intuición y la empatía, como opuesta al conocimiento desde fuera, a través de la observación y el cálculo; en otras palabras, el conocimiento en primera persona que es inteligible para nosotros por ser hombres, en vez del conocimiento en tercera persona que puede no tener correspondencia alguna con lo que hayamos podido asimilar en tanto seres humanos. Está claro que los científicos de las ciencias naturales carecen de este tipo de conocimiento de participante, de conocimiento de primera mano, porque les es imposible imaginar lo que es ser átomo molécula. Pero los científicos de las ciencias sociales, (...) pueden recurrir a la introspección como fuente de conocimiento de dichos agentes, y de esta forma hacen uso de una ventaja inherente que poseen sobre los estudiosos de los fenómenos naturales.⁶

⁶ Blaug (1980), pp. 67-68. No obstante, como señala el autor, este enfoque no está exento de dificultades. En su opinión, “resulta fácil montar una defensa de la intuición y la empatía como fuente adicional de conocimiento disponible para los científicos sociales, y que pueden ser de ayuda a la hora de inventar hipótesis acerca del comportamiento humano, pero

En definitiva, la guía principal para análisis va a ser, en gran medida, la “comprensión” de los fenómenos sociales como instrumento que permite conocer las consecuencias de los cambios intencionados de las instituciones sociales, predominando el conocimiento *a priori* (antes de la experiencia), a través de la razón o introspección.⁷

Una de las características más destacadas de este enfoque es el mayor énfasis que concede al análisis cualitativo frente al análisis cuantitativo y predictivo. En el caso concreto de esta investigación, el enfoque predominantemente cualitativo se antoja casi inevitable, fundamentalmente, por lo aducido anteriormente: se trata de una reforma institucional novedosa sobre la que no existen experiencias previas que permitan configurar una muestra y tratar de contrastar hipótesis o extraer conclusiones de tipo cuantitativo y predictivo, que puedan contribuir a arrojar algo de luz acerca de la hipótesis principal.⁸ No obstante, cuando se considera útil y oportuno de cara a clarificar un determinado aspecto, sí se recurre a las matemáticas y a la información estadística.

Así pues, el tipo de tesis que se va a desarrollar consiste en un análisis de la literatura existente en diversos ámbitos de la Hacienda Pública y en la aplicación de determinadas conclusiones derivadas de ese análisis al caso de los organismos fiscales independientes. A partir de aquí, en un plano más subjetivo, se plantea una posible reforma institucional para el caso concreto de España.

Expuestos los aspectos metodológicos, nos parece adecuado ahora hacer explícita –aunque sea de manera breve– la perspectiva analítica adoptada. Dicha perspectiva se fundamenta, notablemente, en diversos aspectos teóricos desarrollados en el ámbito de la escuela de la elección pública.

Como también se indica más adelante, las diversas aportaciones enmarcadas dentro de esta corriente de pensamiento comparten tres supuestos básicos, como son el individualismo

no resulta tan fácil mantener la defensa de una ciencia social basada en el *verstehen* dentro del ‘contexto de justificación’”.

⁷ Calle (2001), p. 39 y pp. 50-51.

⁸ Somos conscientes de que, en la corriente mayoritaria predominante hoy en día, prima notablemente la sofisticación matemática y econométrica. En este sentido, nuestro trabajo resulta algo atípico. No obstante, pensamos que el enfoque adoptado es el más adecuado para el tema objeto de análisis y la naturaleza de la propuesta que se realiza. Sirva como prueba de ello el hecho de que las propuestas iniciales hayan sido formuladas por destacados economistas, cuyos conocimientos matemático-econométricos están fuera de toda duda, que, sin embargo, no han empleado a la hora de justificar su conveniencia.

metodológico como método de explicación y análisis, la presunción de elección racional de los individuos y la visión de la política como intercambio.⁹

En este sentido, se contempla al gestor de la política económica –el gobierno–, no como un “todo” coherente (omnipresencia), capaz de agregar de forma correcta las preferencias de los ciudadanos y con una información perfecta (omnisciencia), sino más bien como un ente integrado por un conjunto de individuos con intereses particulares (políticos, funcionariales,...), que adoptan decisiones en función de sus preferencias individuales.¹⁰

De esta manera, se abandona el modelo de “déspota benevolente” de tipo keynesiano y se acepta que la conducta *dominante* del gobierno a la hora de adoptar sus decisiones, consiste en maximizar el número de votos a su favor y, en definitiva, en incrementar sus posibilidades de reelección. Como sostienen Buchanan y Wagner:

En una democracia, la competencia política no es del todo diferente a la competencia del mercado. Los políticos compiten entre sí por el apoyo del electorado, y lo hacen ofreciendo políticas y programas que creen que les permitirán salir elegidos o reelegidos.¹¹

Para la consecución de este fin, el gobierno dispone de una poderosa arma electoral como es la política fiscal, que le permite alterar el gasto público y los impuestos en función de sus objetivos. El problema económico subyacente consiste en que esta herramienta funciona de manera asimétrica: las expansiones fiscales son políticamente más rentables que las contracciones, por lo que existe una tendencia a incurrir en déficit fiscales que no logran ser compensados por superávits presupuestarios durante la etapa de prosperidad.¹² Es decir, se acepta que las decisiones presupuestarias colectivas dentro de un marco político democrático tienden a generar un sesgo deficitario sistemático que es consustancial a la propia acción de gobierno.

Desde esta óptica, sólo es posible detener esta tendencia a generar déficit fiscales continuos y persistentes en el tiempo cuando el gobierno se enfrenta a límites constitucionales a su capacidad discrecional, lo que tiene lugar mediante la elección de restricciones y reglas de juego pertinentes; es decir, cuando el marco institucional es adecuado. Como acertadamente señalan Casahuga y Bacaría:

Lo que diferencia el comportamiento individual en el sector público y en el sector privado no son los móviles individuales (la función de preferencias), sino las reglas del juego de mercado o de la política (las restricciones al comportamiento maximizador del individuo).

⁹ Véase, por ejemplo, Buchanan (2005) o Buchanan (1986a).

¹⁰ Nieto de Alba (1998), pp. 265-266.

¹¹ Buchanan y Wagner (1978), p 748.

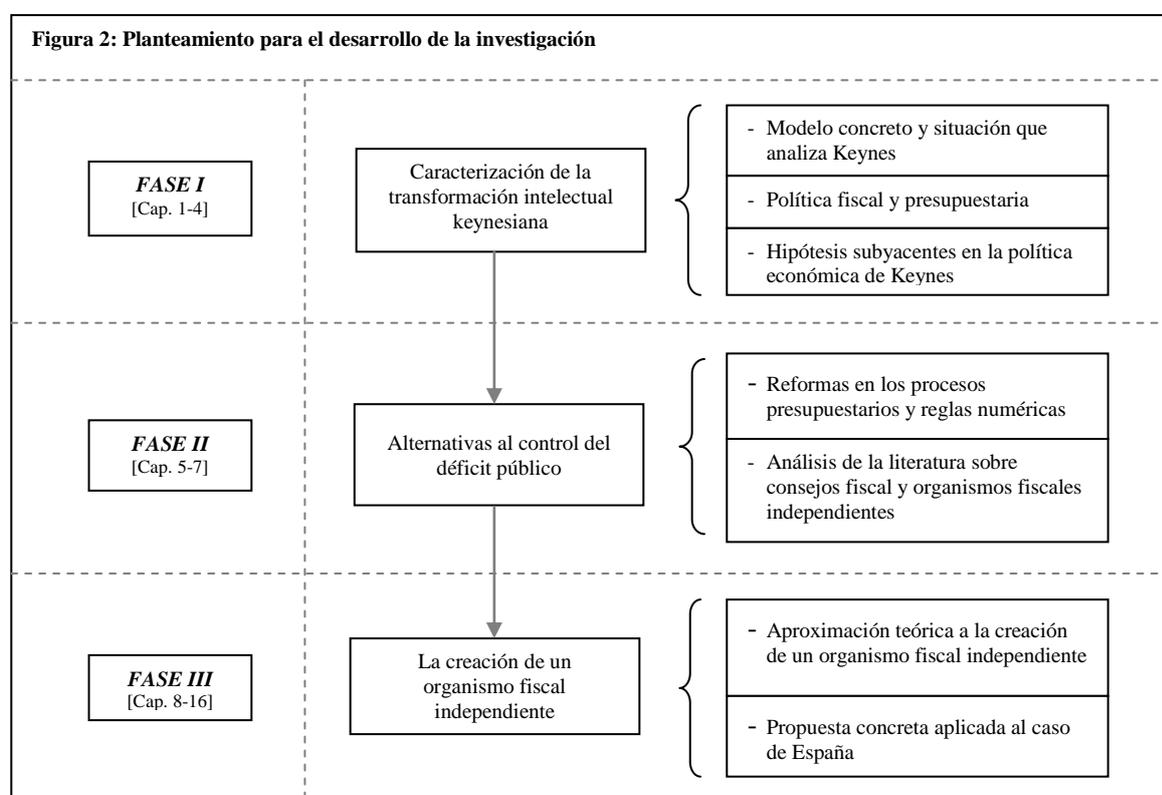
¹² Esta cuestión es tratada más extensamente en el epígrafe 1.3.

Diferentes instituciones (restricciones) darán lugar a comportamientos distintos, y por ende a resultados distintos, con la misma función de preferencias o función objetivo individual.¹³

En consecuencia, para mejorar el funcionamiento del proceso político, es necesario centrar la atención en el papel que juegan las instituciones de decisión colectiva en las democracias modernas. Este es, precisamente, el marco en el que aspira a desarrollarse esta investigación.

Estructura de la tesis

La tesis ha sido realizada a partir de tres fases, de acuerdo con la secuencia lógica expuesta en el figura 2:



La primera y segunda fase se corresponden con la primera y segunda parte de este trabajo. La tercera fase, por su importancia y densidad, ha sido desdoblada en dos partes. A continuación se detalla, brevemente, el contenido de cada una de ellas.

La **primera parte** abarca los cuatro primeros capítulos. El *capítulo 1* parte de la hipótesis fundamental contenida en la obra de Buchanan y Wagner (1977), a saber, que la economía de

¹³ Casahuga y Bacaria (1984), pp. 50-51. Este razonamiento implica desechar el supuesto de que los individuos se guían por móviles distintos al actuar en la esfera privada y en la esfera pública. Según este supuesto, los individuos persiguen fines privados al actuar en el mercado, la familia, etc.; mientras que –se supone– pasan a guiarse por una determinada concepción de interés público cuando actúan en calidad de electores, políticos o burócratas.

Keynes supuso una verdadera ruptura con los principios de la Hacienda Pública clásica que ha derivado en unos continuos y persistentes déficit fiscales y en una mayor presencia del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos. Esta hipótesis, a la que denominamos “*transformación intelectual keynesiana*”, juega un papel importante en esta investigación, en la medida en que su aceptación introduce un importante grado de *apriorismo* que no debe ser omitido.

A partir de aquí, el estudio que se realiza en los dos siguientes capítulos de esta parte pretende conocer los canales a través de los cuales la transformación intelectual keynesiana ha derivado en un problema de déficit crónico y endeudamiento público elevado. Para ello se emplea la extensa obra de Keynes, incidiendo de manera especial en su *Teoría General*, por ser ésta su obra cumbre y la base sobre la que se ha edificado gran parte de sus prescripciones de política fiscal. Este objetivo no puede realizarse sin adentrarse, aunque sea brevemente, en los fundamentos ético-políticos de su autor.

Tres son los elementos analizados en relación con la transformación intelectual keynesiana y su influencia en los desequilibrios fiscales:

1. La *Teoría General* desarrolla un modelo concreto cuya aplicación no es universal (*capítulo 2*);
2. De ese modelo se derivan, además, unas recomendaciones de política económica determinadas; recomendaciones que no siempre han sido fielmente implementadas (*capítulo 2*);
3. La obra de Keynes en su conjunto, y la *Teoría General* en particular, se sustentan en unos pilares conformados por sus creencias, que la condicionan inequívocamente (*capítulo 3*).

El último capítulo de esta primera parte (*capítulo 4*) constituye un balance final a la transformación intelectual keynesiana. En él se resalta, además, que la figura de Keynes ha condicionado sustancialmente el análisis económico de las últimas décadas, hasta el punto que tan sólo algunas escuelas (marxista, austriaca y de la elección pública) han escapado a su influencia, centrandose su análisis crítico en los pilares básicos del edificio keynesiano que son, a nuestro juicio, los que le hacen tambalearse.

La consecuencia directa de la transformación intelectual keynesiana (según la hipótesis de Buchanan y Wagner mencionada en la primera parte) ha sido la aparición de unos fuertes y prolongados desequilibrios fiscales que deben ser atajados. Con este propósito, la *segunda parte* analiza las alternativas (no excluyentes) que han sido puestas en práctica.

El *capítulo 5* comienza exponiendo la base teórica que justifica la necesidad de contener los desequilibrios públicos. A partir de aquí se recorren brevemente dos alternativas implementadas, principalmente a partir de los años noventa, con ánimo de lograr una mayor estabilidad

presupuestaria: las reformas en los procesos presupuestarios y la instauración de reglas numéricas de distinto tipo.

El *capítulo 6*, por su parte, realiza una aproximación a las instituciones fiscales independientes, atendiendo a una clasificación fundamental. En primer lugar se exponen aquellas que no disponen de capacidad decisoria dentro del proceso presupuestario. Estas instituciones, a las que denominamos “consejos fiscales”, constituyen la tercera de las alternativas empleadas con la finalidad de contener los desequilibrios públicos. En segundo lugar aparecen aquellas instituciones que sí pueden adoptar determinadas decisiones vinculantes en el proceso presupuestario, a las que denominamos “organismos fiscales independientes”.

Estas últimas, sobre las que no existe ninguna experiencia práctica, constituyen una línea de investigación innovadora en el ámbito de la Hacienda Pública. Precisamente por ello, esta investigación se centra fundamentalmente en ellas, en un primer momento, mediante la exposición de las cuestiones básicas a las que se enfrentan estos organismos (todavía en el *capítulo 6*) y, posteriormente, mediante el recorrido de la escasa literatura académica existente (*capítulo 7*).

Los diversos elementos e interrogantes teóricos que plantea la creación de organismos fiscales independientes son abordados en los seis capítulos en los que se compone la *tercera parte*. El *capítulo 8* analiza, primeramente, la naturaleza de las actividades que se suelen delegar. A partir de aquí, se exponen los motivos que llevan a la delegación en el ámbito de la política monetaria, realizando un paralelismo con lo que ocurre en la política fiscal. La parte final del capítulo reflexiona acerca de lo que, a nuestro juicio, son los verdaderos factores explicativos de por qué no se ha producido una delegación en el ámbito fiscal.

El *capítulo 9* se plantea una cuestión crucial, cuya respuesta condiciona notablemente el desarrollo de esta investigación. En él se estudia una de las críticas fundamentales a la creación de este tipo de instituciones, como es la conciliación de la delegación en el ámbito fiscal con las necesarias garantías democráticas. Para ello es necesario reparar, entre otras cosas, en los efectos redistributivos de las decisiones que se delegan o en la necesidad de que la independencia no implique, en la práctica, una ausencia de responsabilidad.

El *capítulo 10*, por su parte, vincula el papel de los organismos fiscales independientes (según las propuestas formuladas hasta el momento) con la figura irrealista del “déspota benevolente” de naturaleza keynesiana, que caracteriza la mayor parte de los modelos normativos de política económica. Ésta es, a nuestro juicio, la limitación más importante que presentan estas propuestas; pues suponen implícitamente que el gestor de la política económica (*policy-maker*) actúa motivado exclusivamente por el interés general, y que, en el logro de ese objetivo, sus habilidades técnicas

están en disposición de superar los problemas de información incompleta e incertidumbre derivados de la compleja realidad económica.

En cualquier caso, resulta evidente que la alternativa institucional que aquí se contempla carecería de interés si no generase un valor añadido para la sociedad. El *capítulo 11* tiene el objetivo fundamental de exponer las posibles ventajas de un organismo fiscal *verdaderamente* independiente. Además, también se compara esta alternativa con otra relativamente próxima como son las reglas fiscales.

El siguiente capítulo –el *capítulo 12*– constituye un balance general a todas las cuestiones teóricas abordadas a lo largo de esta tercera parte. Comienza recorriendo, a modo de conclusión, los elementos fundamentales que subyacen a una delegación en el ámbito fiscal, que se deducen del estudio de los capítulos anteriores. A partir de estos elementos, se está en condiciones de plantear la ratificación de la hipótesis principal, lo que obliga a realizar una serie de matices de índole metodológica en parte esbozados anteriormente. El capítulo finaliza abordando una interesante cuestión: ¿es realista proponer una delegación en el ámbito fiscal?

La tercera parte se cierra con el *capítulo 13*, en el que se realiza un análisis de dos instituciones enmarcadas en lo que hemos denominado “consejos fiscales”; es decir, organismos sin funciones de política económica (*policy*): la Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos y el Alto Consejo de Finanzas de Bélgica. Ambas instituciones, constituyen, quizás, las experiencias más próximas a los organismos fiscales independientes en los términos expuestos en esta investigación, por lo que su estudio resulta de gran interés.

La ratificación de la hipótesis principal invita a dar un paso adicional y a proponer un organismo fiscal independiente con un mandato concreto para España. Este es, precisamente, el objetivo de la *cuarta parte* de esta investigación. Más concretamente, el *capítulo 14* expone el mandato por el que se ha optado –el principio de equilibrio presupuestario– y se compara la opción del organismo con respecto a la enmienda constitucional propuesta en el ámbito de la elección pública.

El *capítulo 15* se dedica a exponer razonadamente la justificación de adoptar dicho principio desde un punto de vista económico. Cinco son, fundamentalmente, los argumentos que se aducen: 1. Los efectos perniciosos del déficit público y, *sensu contrario*, los beneficios económicos de la estabilidad presupuestaria; 2. Las características básicas del déficit público español, que aconseja la adopción de medidas estrictas para su consecución; 3. La utilidad reducida de la política fiscal discrecional como instrumento de estabilización macroeconómica y sus efectos procíclicos; 4. Los problemas de definición y aplicación del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo, como

alternativa teórica de gran atractivo; y 5. La dificultad de definir y delimitar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Concluye el bloque central de la investigación con un último capítulo –el *capítulo 16*– en el que se abordan todas aquellas cuestiones restantes que se consideran de gran interés. Destacan especialmente dos aspectos: en primer lugar, la inserción de la institución en el proceso presupuestario y, con ello, sus funciones básicas y, en segundo lugar, una reflexión final sobre el papel de la institución propuesta en un contexto de recesión como el que atraviesa actualmente la economía mundial.

La investigación finaliza con la exposición detallada de todas las conclusiones fundamentales.

PRIMERA PARTE

ANATOMÍA DE LA TRANSFORMACIÓN INTELECTUAL KEYNESIANA

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN A LA TRANSFORMACIÓN INTELECTUAL KEYNESIANA

El ejemplo más notorio [de un “peligroso juguete”] lo proporcionó el argumento de Keynes para combatir el desempleo a través de la financiación mediante déficit, lo que significaba dar a los políticos un cheque en blanco para presupuestos desequilibrados y para gastos irresponsables

Arthur Seldon,
Capitalismo

1.1. El impacto de la revolución keynesiana en los principios económicos clásicos

El objetivo principal de este capítulo introductorio es exponer brevemente la tesis que Buchanan y Wagner desarrollan en su excelente obra *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (1977). Su consideración es muy relevante a los efectos de este estudio, en la medida en que dicha tesis supone una hipótesis de partida para los capítulos y las conclusiones que se desarrollan posteriormente.¹

Democracy in Deficit analiza el impacto negativo que tuvo la irrupción de Keynes y del keynesianismo en la economía americana. Como denuncian estos autores, la revolución keynesiana supuso una verdadera transformación intelectual que se tradujo en la quiebra de los principios económicos convencionales de la Hacienda Pública clásica que –basada en el liberalismo económico– aceptaba el equilibrio presupuestario como principio fundamental y dejaba un escaso margen para la política fiscal activa.

¹ Se trata, en definitiva, de profundizar en lo que en la parte metodológica se denominó “grado de *apriorismo*”; es decir, en el conjunto de proposiciones o afirmaciones que se aceptan como válidas y que, por tanto, no son sometidas a enjuiciamiento previo.

Efectivamente, tal y como explica el profesor Lozano Irueste, la condena del déficit es la característica más acusada de la doctrina financiera clásica, llevada al extremo de consagrar (en algunos casos, legislativamente) la prohibición de que se presenten al Parlamento presupuestos que no estén equilibrados.²

De hecho, para los clásicos, las finanzas públicas se asimilaban a las finanzas domésticas o empresariales, primando el criterio de prudencia fiscal sobre cualquier otro. La idea subyacente es ilustrada perfectamente por Adam Smith cuando afirma que “lo que es prudente en la conducta de una familia nunca será una locura en la de un gran reino”.³

Otros destacados economistas clásicos como David Hume, David Ricardo, John Stuart Mill y, con matices, de Robert Malthus apoyaron también este principio rector según el cual, el Estado debía mantener equilibrado su presupuesto, salvo en situaciones verdaderamente excepcionales.⁴

En este sentido, la emisión de deuda pública estaba asociada a situaciones de emergencia, especialmente a la necesidad de sufragar los costes derivados de las diversas guerras en las que los gobiernos se veían involucrados. También se aceptaba como válida la utilización de crédito público para la financiación de inversiones, siempre que éstas fuesen autoliquidables.

Junto a estos principios fundamentales, destacaba igualmente el reducido papel que los clásicos atribuían al Estado. El gran economista escocés, en el libro V de su magna obra *La Riqueza de las Naciones*, restringe el gasto público a tres funciones básicas: la de defensa nacional; los gastos asociados a la justicia y al orden interno y, por último, la realización de obras públicas que, por su naturaleza, no fuesen acometidas por el sector privado.

Jesse Burkhead (1954) realiza una interesante síntesis de los principios económicos de la Hacienda Pública clásica. Aunque con diferencias en algunos casos significativas, establece seis proposiciones sobre la concepción del déficit y de la deuda, aceptadas por los clásicos:

1. Los préstamos gubernamentales detraen fondos del empleo productivo privado;
2. Los déficit son menos dolorosos que los impuestos actuales. Los presupuestos desequilibrados expanden la actividad gubernamental e invitan a acciones irresponsables de los gobiernos;

² Lozano Irueste (1983), p. 31. Es importante mencionar que este epígrafe se centra exclusivamente en los principios económicos, dejando al margen los principios políticos y contables, en lo que ha venido siendo una clasificación habitual de los principios presupuestarios.

³ Smith (1776), p. 555.

⁴ Pueden consultarse, por ejemplo, D. Hume: “Of public credit”; D. Ricardo: *On the principles of political economy and taxation*; J.S. Mill: *Principles of Political Economy* y T.R. Malthus: *Principles of political economy*. A este respecto, véase Balassone y Franco (2001).

3. Los préstamos gubernamentales hacen la financiación futura más complicada, al incrementar la proporción del presupuesto que debe ser destinada a gastos fijos e incrementar la cantidad de impuestos que deben ser obtenidos para financiar los intereses de la deuda;
4. La financiación mediante préstamos es costosa; el gasto público financiado a través de este mecanismo debe ser pagado dos veces (una vez en concepto de intereses y otra para la amortización de la deuda);
5. Los presupuestos desequilibrados deterioran la moneda nacional; y
6. Los presupuestos equilibrados constituyen una guía que para la determinación de los recursos que deben ser transferidos del sector privado al sector público.

Estos principios pasaron a ser severamente cuestionados durante el primer tercio del siglo XX. Más concretamente, el profesor Fuentes Quintana vincula a los acontecimientos de 1929 el cambio definitivo en la Hacienda Pública tradicional. El motivo es que “todas las construcciones normativas de la Hacienda Pública anteriores a esta última fecha aceptaban el principio de la ortodoxia financiera del equilibrio presupuestario anual. En términos más convencionales, podríamos decir que la Economía y la Hacienda Pública se habían elaborado, hasta entonces, bajo el supuesto de la ley de Say, cuya admisión privaba de todo sentido a las posibles acciones compensatorias de la actividad financiera, ya que el sistema económico superaría por sí mismo, las situaciones transitorias de crisis”.⁵

La Hacienda Pública keynesiana va a suponer, por tanto, la quiebra definitiva de la ortodoxia financiera clásica sustentada principalmente en el equilibrio presupuestario. Diversos son los elementos sobre los que incide la revolución keynesiana:

- La idea de que el mercado puede alcanzar una situación de equilibrio sin estar simultáneamente en pleno empleo.
- Como consecuencia de ello, la obligación del Estado de lograr, mediante el manejo del presupuesto público, ese objetivo de pleno empleo y, como corolario, la construcción de una Hacienda Pública normativa para la estabilización de la economía (la política fiscal).⁶

⁵ Fuentes Quintana (1990), p. 86.

⁶ De hecho, es posible definir la política fiscal como el conjunto de variaciones en los programas de gastos y de ingresos del Gobierno, realizados con el fin de colaborar al logro de los objetivos de la política macroeconómica (Fernández Díaz *et al.* 1995, p. 344).

- La utilización de complejos métodos sustentados en la formalización matemática, estadística y econométrica, cuya misión fundamental consiste en proporcionar el soporte necesario a las políticas discrecionales llevadas a cabo por los gestores de la política económica.

En el plano teórico de la política económica, la revolución keynesiana alteró las funciones tradicionales de la Hacienda Pública señaladas anteriormente. En este sentido, supuso la incorporación de un objetivo adicional que, además, adquirió un papel prioritario: la búsqueda – directa o indirecta– del pleno empleo y, con ello, la estabilización de las fluctuaciones cíclicas.

Como sostiene Lozano Irueste, la posibilidad de una función estabilizadora del Estado, aunque también tiene antecedentes ilustres, no se formula con claridad hasta llegar a Keynes y a partir de él se admite, con rara unanimidad, la necesidad de una intervención encaminada a evitar las fluctuaciones de los precios y del nivel de empleo.⁷

Con este objetivo de fondo, el presupuesto no debía equilibrarse año a año sino más bien a lo largo del ciclo económico: cuando la actividad económica se contraía, era necesario incurrir en déficit fiscales que impulsaran la demanda agregada y, con ello, el empleo; cuando existía riesgo de inflación, era conveniente liquidar los presupuestos con superávit, evitando así que dicho riesgo se materializase y aprovechando para retirar de la circulación parte de la deuda pública previamente contraída.

Obviamente, con anterioridad a la revolución keynesiana también existieron desequilibrios en las cuentas públicas o comportamientos inadecuados en la gestión de los recursos públicos; pero la diferencia fundamental estriba en que el nuevo enfoque eximía de toda culpa e incluso dotaba de respetabilidad a quien actuaban de esa manera, pues el objetivo último que se aducía –el pleno empleo– era socialmente deseable.

Esta función de estabilización, mucho más ambigua desde el punto de vista técnico y más sujeta a comportamientos oportunistas por parte del gestor de la política económica, es la que explica, en buena medida, los fuertes desequilibrios en las cuentas públicas que se han ido produciendo en las últimas décadas.⁸

Pero, además, como se ha indicado, la revolución keynesiana y la síntesis neoclásica que le siguió sentaron las bases para el desarrollo pleno de una nueva disciplina –la econometría–, necesaria para que esa acción discrecional pueda llevarse a cabo. Aún siendo manifiesta la oposición de Keynes a la economía matemática y a la econometría,⁹ lo cierto es que incorporando

⁷ Lozano Irueste (1983), p. 41.

⁸ Véase el epígrafe 1.3.

⁹ Esta cuestión es abordada en el epígrafe 3.1.3.

algunas hipótesis y reducciones –en muchas ocasiones inapropiadas–, detrás de la *Teoría General* se encuentra un modelo fácilmente deducible y susceptible de ser expresado en estos términos más formales.

La nueva metodología se ampara en una visión agregada de las variables económicas, permitiendo simplificar la realidad sin perder –aparentemente– rigor alguno. Todo ello ha ido acompañado, además, de un fuerte desarrollo de las estadísticas sobre renta nacional, acaecido durante los últimos decenios.

Desde entonces, la política económica se ha asentado en gran medida en este aparato matemático-estadístico de aspecto solvente que, mediante la estimación de estos modelos, aporta a las autoridades –al menos aparentemente– la información que precisa para el manejo discrecional de la demanda agregada, incidiendo en la evolución futura de las variables reales y otorgando un valor añadido real a la intervención y regulación de la actividad económica.¹⁰

Algunas cifras muestran con nitidez la expansión que ha experimentado la actividad del sector público en la economía, fruto de la nueva ortodoxia de origen keynesiano. Un comentario inicial es que, tal y como el mismo Keynes previó, su revolución tardó un tiempo en gestarse.¹¹ Pero ya a partir de los años cincuenta, gran parte de las discusiones académicas giraban en torno a los elementos contenidos en la *Teoría General*. Durante los años sesenta, tras el salto a las aulas universitarias, tuvo lugar el salto al campo de la acción política y la opinión pública.¹² Las ideas keynesianas habían logrado así abrirse paso, impulsadas también por el desarrollo de la economía del bienestar y el análisis de los fallos del mercado.

¹⁰ Sobre el proceso de introducción de los métodos matemáticos y econométricos en la economía resulta interesante Rojo (1984b), pp. 337-341.

¹¹ Keynes era perfectamente consciente de que resulta prácticamente imposible alterar las ideas y creencias mantenidas por una generación, teniendo que esperar varias décadas para que estas ideas superasen a los intereses creados. De hecho, el economista británico concluye su magna obra, la *Teoría General*, con la siguiente afirmación: “Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan los veinticinco o treinta años de edad, (...). Pero, tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para mal como para bien”.

¹² Aunque ciertamente no fue inmediato, transcurrido un cierto tiempo la clase política, amparada por la corriente económica imperante, percibió que el remedio keynesiano podía lograr dos de sus objetivos de manera simultánea: el primero de ellos, el de encontrar justificación a sus gastos habitualmente indiscriminados; el segundo, el de hacerlo en nombre de un fin último socialmente valorado como es la búsqueda del pleno empleo y del bienestar de la sociedad. Probablemente por ello considera Friedman (1997, pp. 20-21) que el legado de Keynes en el campo de la economía técnica ha sido mucho más positivo que su legado en el campo de la política.

El nuevo mensaje logró calar a uno y otro lado del espectro ideológico: los políticos socialistas se percataron de un instrumento que les facilitaba el logro de sus ideales de igualdad mediante la aplicación de impuestos progresivos y una amplia prestación de servicios sociales. Por su parte, los conservadores se beneficiaban de la tarea de estabilizar los mercados emprendida por el Estado, reduciendo el riesgo de emprender aventuras en el mundo de los negocios y reanimando la inversión privada. Los primeros olvidaron que –tal y como se discutirá en el siguiente capítulo– la argumentación keynesiana no daba soporte a ampliaciones sin cesar del gasto y la inversión pública. Los segundos ignoraron el hecho de que sólo el riesgo legitima los beneficios, y se dedicaron a hacer beneficios con el apoyo del Estado.¹³

Por ello, con independencia de que haya o no políticas económicas keynesianas en sentido estricto,¹⁴ lo que sin duda ha supuesto la transformación intelectual derivada de la revolución keynesiana es la aceptación de una fuerte presencia del Estado en la vida económica, reforzando la tendencia que se venía produciendo a lo largo de todo el siglo XX como consecuencia de las guerras mundiales, aunque en un

Cuadro 1.1: Gasto de las Administraciones Públicas (1913-2008)

(en % del PIB)

	Francia	Alemania	Japón	GB	EE.UU.	Media
1913	8,9	17,7	14,2	13,3	8,0	12,4
1929	12,4	30,6	18,8	23,8	10,0	19,1
1938	23,2	42,4	30,3	28,8	19,8	28,9
1950	27,6	30,4	19,8	34,2	21,4	26,7
1973	38,8	42,0	22,9	41,5	31,1	35,3
1987	50,5	45,3	32,1	43,0	33,9	41,0
1995	54,4	48,3	36,5	44,5	37,0	44,1
2008	52,1	43,3	36,1	45,1	38,3	43,0

Fuente: Maddison (1991), OEDC: *Economic Outlook* y elaboración propia.

contexto de paz. De esta manera, tal y como se expone en el cuadro 1.1, el gasto de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB en las economías más industrializadas ha pasado del 28,9% en 1938 al 43% actual. Este fenómeno ha dado lugar a una variedad de intervenciones y ha legitimado implícitamente una serie de comportamientos despilfarradores que Keynes no previó y a cuyo análisis ha dedicado importantes esfuerzos la teoría de la elección pública.

Junto a la mayor presencia del Estado, el fuerte incremento en el gasto público no acompañado por el correspondiente incremento en la recaudación fiscal se ha traducido en un aumento sustancial del déficit público (cuadro 1.2).

¹³ Prólogo de José Antonio Aguirre a la obra de Hutchison (1976), p. xv. De hecho, la relación existente hoy en día entre el poder político y el económico y financiero es francamente asombrosa.

¹⁴ Aunque se incidirá sobre este aspecto más adelante, a modo de resumen y con las cautelas necesarias, es posible sintetizar la política económica de Keynes en los siguientes elementos: una política monetaria de dinero barato que mantenga unos tipos de interés reducidos (la “eutanasia del rentista”), la socialización de la inversión a modo de complemento de la inversión privada y una la política de gastos deficitarios (es decir, financiar los gastos sin recurrir a impuestos).

Cuadro 1.2: Capacidad o necesidad de financiación de las siete grandes economías de la OCDE (1960-2008)

(en % del PIB)

	Francia	Alemania	Italia	GB	Japón	Canadá	EE.UU.
60-73	0,5	0,5	-3,1	-0,8	1,0	-0,2	-0,6
74-79	-1,1	-3,0	-9,2	-4,1	-3,4	-2,0	-1,5
80-89	-2,3	-2,1	-10,8	-2,3	-2,0	-4,8	-3,9
90-99	-3,9	-2,5	-7,4	-3,8	-3,4	-4,5	-2,7
00-08	-2,8	-2,0	-2,9	-2,1	-5,5	1,0	-2,8

Fuente: OEDC: *Historical Statistics y Economic Outlook*; Banco de España y elaboración propia.

Las consecuencias económicas de todo ello han sido verdaderamente nefastas. Coincidimos con la opinión del profesor Rojo en el sentido de que si se pudiese mostrar hoy a Keynes el frondoso bosque de intervenciones al que han conducido aquellas ideas en términos de subsidios abiertos y encubiertos, protecciones comerciales, etc.; si se le indicara el elevadísimo

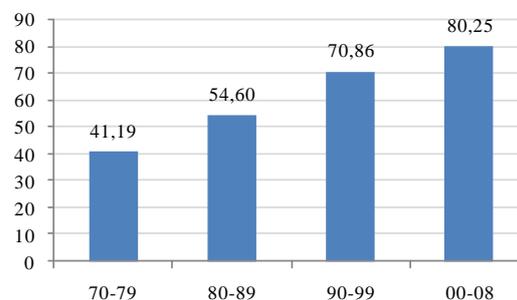
porcentaje del PIB de los países industriales que circula a través de transferencias a las que ha llevado la propensión general a desplazar los riesgos hacia el Estado, sin que nadie esté seguro de sus efectos en términos de justicia y bienestar; si se le dijera que el problema de los fallos y los costes de las intervenciones es, hoy, tan importante, al menos, como el de los fallos y los costes de mercado, Keynes seguramente argumentaría que él nunca abogó por llegar a esos extremos.¹⁵

La omnipresencia del déficit público ha tenido, además, un efecto negativo paralelo, como es la aparición de un elevado endeudamiento público a partir de los años 70, llegando prácticamente a duplicarse en el transcurso de estos años (gráfico 1.1).¹⁶

De haber intuido estos efectos, es más que probable que Keynes hubiese manifestado una férrea oposición a la pretensión de que los Gobiernos saben, pueden y desean desarrollar unas políticas afinadas de regulación de la demanda

Gráfico 1.1: Deuda bruta en las siete grandes economías de la OCDE (1970-2008) *

(en % del PIB)



(*) Incluye: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Canadá

Fuente: OCDE: *Economic Outlook* y elaboración propia¹⁵ Rojo (1984b), p. 369.¹⁶ En todo caso, el problema tiene visos de empeorar, dada la enorme deuda implícita existente en muchos países; deuda que irá apareciendo a medida que se produzca el progresivo envejecimiento de la población y se materialicen los gastos en materia de sanidad y pensiones asociados a dicho envejecimiento (véase epígrafe 15.2.5).

agregada que, mediante intervenciones rápidas, ágiles y sometidas a frecuentes cambios de sentido, mantengan continuamente a las economías en estrechas zonas de pleno empleo con estabilidad aceptable de los precios.¹⁷

En definitiva, la transformación intelectual keynesiana ha supuesto una nueva forma de pensar en economía que, seguramente, fue mucho más lejos de lo que el propio Keynes hubiese deseado. De acuerdo con esta perspectiva, el Estado ha pasado a ejercer un papel fundamental como agente corrector de los fallos del mercado en la asignación eficiente de los recursos. Con ello, las autoridades pueden –y deben– intervenir decididamente en la economía, manipulando la demanda agregada y afectando a las variables reales como la producción y el empleo.

Este hecho ha supuesto un verdadero cambio de paradigma que ha condicionado sustancialmente la evolución del pensamiento económico, hasta el punto de que, bajo muchas de las decisiones políticas y teorías económicas que se han venido adoptando desde entonces y hasta nuestros días, subyacen importantes elementos de origen inequívocamente keynesiano.

1.2. La escuela de la elección pública como marco teórico

Con este telón de fondo surge una Hacienda Pública positiva de la actividad financiera, la teoría de la elección pública, como un programa de investigación que, entre otras cuestiones, busca una explicación al comportamiento expansivo que ha experimentado el sector público en las democracias modernas, aportando una visión alternativa al “déspota benevolente” que Keynes y gran parte de los modelos normativos consideran.

La elección pública consiste en el estudio económico del proceso de toma de decisiones fuera del mercado (*non-market decision-making*) o, simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política.¹⁸ Se ocupa, en definitiva, del estudio formal de los procedimientos mediante los que una sociedad decide entre opciones alternativas en base a las preferencias de sus miembros. Como estos procedimientos de elección social admiten numerosas interpretaciones desde diversos ángulos, en su estudio convergen especialistas de varias ramas, como la filosofía, las matemáticas, los expertos en ciencia política y los economistas.¹⁹

A pesar de la diversidad de las aportaciones que se enmarcan dentro de esta corriente, su análisis se ha ido extendiendo a subprogramas claramente diferenciados, que mantienen en común

¹⁷ Rojo (1980), p. 276

¹⁸ Mueller (1976), p. 395.

¹⁹ Barberá (1977), p. 247.

tres supuestos básicos:²⁰ el individualismo metodológico; la elección racional; y la visión de la política como intercambio. Es decir, los teóricos de esta corriente aplican el individualismo metodológico también a los procesos de decisión social, contemplando unos individuos que actúan racionalmente en busca de su propio interés.

Si hubiese que situar el surgimiento de esta escuela de pensamiento en un momento concreto en el tiempo, seguramente éste sería –con permiso de Wicksell y de algunos teóricos italianos– a mediados del siglo pasado, fundamentalmente como reacción a la fuerte expansión del gasto público que se estaba produciendo como consecuencia, por un lado, de la teoría macroeconómica keynesiana y, por otro, de la proliferación de la economía del bienestar iniciada con los estudios de Bergson y la extensión de Samuelson a cerca de la función de bienestar social. En ambos casos se concentraba todo el esfuerzo en el análisis de los fallos del mercado como mecanismo de asignación de recursos, omitiéndose cualquier consideración respecto de los fallos propios que las intervenciones públicas generan en su propósito de corregirlos.

Se trata de una corriente compleja y heterogénea cuya exposición completa y exhaustiva excede claramente el propósito de las siguientes líneas.²¹ Por ello, objetivo en este epígrafe es, simplemente, subrayar algunas ideas básicas que contribuyen a explicar el estado actual de la cuestión que es objeto de estudio.

Con este objetivo, a continuación se presentan, de forma esquemática (recuadro 1.1), algunos de los trabajos más relevantes en este campo y sus conclusiones básicas principales; muchas de las cuales son utilizadas en diversas partes de esta investigación.

Recuadro 1.1: Algunas aportaciones relevantes en el ámbito de la teoría de la elección pública y ciertas conclusiones básicas

- **K. Wicksell (1896): *Finanztheoretische Untersuchungen*:** Subraya que las decisiones públicas provienen de un proceso político más que de la acción benevolente del Estado. Advierte de las limitaciones de la regla de la mayoría en las votaciones desde el punto de vista de la justicia y la eficiencia. En su opinión, las votaciones deberían tender hacia la regla de la unanimidad.
- **A. Puviani (1903): *Teoria della illusione finanziaria*:** Introduce el concepto de la ilusión fiscal aunque bajo la concepción de un Estado no democrático. Los votantes perciben continuamente una impresión sesgada de las variables fiscales.
- **D. Black (1948): “On the Rationale of Group Decision Making” / (1958): *The Theory of Committees and Elections*:** Estudio del funcionamiento de las reglas de votación por mayoría en el seno de los comités pequeños. Desarrolla el conocido Teorema del votante mediano: si las preferencias de los votantes son de un solo pico y pueden ser representadas en una sola dimensión (por ejemplo, la cantidad a suministrar de un bien colectivo), la regla de la

²⁰ Buchanan (2005), p. 203.

²¹ Dicho análisis se puede encontrar en un gran número de obras como, por ejemplo, Mueller (2003), McNutt (2002) o Casahuga (1984), entre otros.

mayoría produce un resultado de equilibrio que, además, coincide con el máximo de preferencias del votante mediano.

- **K. Arrow (1951): *Social Choice and Individual Values*:** expone el Teorema de la imposibilidad o paradoja de Arrow: a no ser que se establezcan algunas condiciones respecto a la ordenación de las preferencias individuales, no será posible obtener una ordenación “social” que sea satisfactoria desde el punto de vista de la racionalidad y la consistencia.
- **J. Buchanan (1954): “Social Choice, Democracy and Free Markets”:** Una coalición ganadora estable puede generar la denominada “tiranía de la mayoría”, en el sentido de que implica la imposición de los deseos de esa mayoría frente a la minoría.
- **A. Downs (1957): *An Economic Theory of Democracy*:** Subraya que tanto los políticos como los votantes actúan de acuerdo con sus propios intereses. Los primeros pretenden conseguir y mantener el poder; los segundos respaldan aquellos programas que maximizan sus beneficios netos. En este sentido, la competencia política es similar a la competencia empresarial.
- **G. Tullock (1959): “Some Problems of Majority Voting”:** En la elección colectiva, las alternativas existentes son endógenas al mismo proceso de toma de decisión. La regla de la mayoría motiva a las coaliciones para que generen resultados electorales que imponen un coste injusto al conjunto de la comunidad y suponen un gasto ineficiente.
- **J. Buchanan y G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*:** En el ámbito político existen dos niveles en la toma de decisiones: La “política ordinaria” o decisiones susceptibles de la regla de la mayoría; y la “política constitucional” o decisiones adoptadas sobre las reglas de funcionamiento de la política ordinaria. Establecido qué se entiende por “constitución” (decisiones que necesitarían mayorías cualificadas o super-mayorías), esta estructura de decisión permite matizar el alcance de la regla de la mayoría.
- **W. Riker (1962): *The Theory of Political Coalitions*:** Estudio de la formación de coaliciones en los parlamentos. Concluye que los partidos políticos buscan la formación de coaliciones vencedoras mínimas.
- **M. Olson (1965): *The Logic of Collective Action*:** Estudia la formación de los grupos de interés. Los individuos se agrupan para defender sus intereses, consiguiendo ventajas en los programas o intervenciones públicas que les beneficia desde un punto de vista de la distribución de la renta. Esa cooperación tenderá a formar grupos de tamaño más bien reducidos porque la propensión a actuar como “polizón” es mayor en los grupos grandes que en los pequeños.
- **G. Tullock (1965): *The Politics of Bureaucracy*:** Análisis de la naturaleza y limitaciones de la burocracia. Considera que la burocracia actúa maximizando sus propios intereses, rompiendo con la visión idealizada de los burócratas que ha tendido a prevalecer.
- **G. Tullock (1967): “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”:** Si el gobierno tiene el poder de conceder un beneficio a través del modo que sea (tarifas, monopolios, etc.), los individuos invertirán recursos y competirán por hacerse con ese beneficio. Como sólo se puede favorecer a un colectivo, los recursos empleados por los restantes colectivos se habrán despilfarrado.
- **J. Buchanan (1967): *Public Finance in Democratic Process*:** Estudia los efectos que distintas instituciones fiscales tienen sobre el proceso presupuestario. Explica cuestiones de gran interés como la financiación del déficit, las ilusiones fiscales, etc.
- **W. Niskanen (1971): *Bureaucracy and Representative Government*.** Los burócratas que administran un presupuesto tienen un poder monopolístico de la oferta de servicios públicos con los que intentan maximizar su propio interés (incrementar su poder, su prestigio personal, su reputación, etc.) y aumentan el tamaño del sector público.
- **D. Nordhaus (1975): “The Political Business Cycle”:** Los políticos tratan de impulsar la demanda agregada antes de las elecciones, con el ánimo de fomentar el crecimiento y reducir el desempleo, buscando así asegurarse la

reelección. Pasadas las elecciones, tratan de eliminar las consecuencias inflacionistas de sus actuaciones a través de políticas contractivas que producen los efectos contrarios, creando así un ciclo económico que se ve influido por factores políticos.

- **R. Wagner (1976): “Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice”:** las percepciones del contribuyente sobre el coste del sector público se ven afectadas por el método utilizado para financiar la producción pública. La percepción individual del coste del sector público varía, además, de manera inversa a la complejidad de la estructura tributaria.
- **J. Buchanan y R. Wagner (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*:** El gobierno utiliza la maquinaria presupuestaria para atraer al mayor número de votantes y perpetuarse en el poder. La consecuencia directa es la aparición y persistencia del déficit público y la inflación, junto con una mayor presencia del Estado en la vida de los ciudadanos.
- **W. Pommerehne y F. Schneider (1978): “Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending”:** Aportan evidencia empírica sobre la existencia de ilusión fiscal y advierten una correlación entre la ilusión fiscal y el tipo de institución política existente.
- **T. Romer y H. Rosenthal (1978): “Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo”:** Algunos procesos políticos se caracterizan por existir un grupo que tiene el control de la agenda, lo que obliga a los electores a elegir de acuerdo con esa agenda, condicionando así el resultado de la votación, de manera que la estructura institucional o histórica (determinantes del status quo) tiene un efecto sobre el resultado de la elección.
- **G. Brennan y J. Buchanan (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*:** exponen la hipótesis del Estado como “Leviatán”. La única forma efectiva de contener a los gobiernos es a través de una norma constitucional, limitando su capacidad de imposición, de emisión de deuda y de impresión de dinero.
- **J. Buchanan (2003): “The Constitutional Way of Thinking”.** Estudia las reglas asociadas a la política constitucional.

De especial relevancia han sido las contribuciones en el ámbito de la *teoría de las votaciones*, a raíz de los estudios de Black y Arrow. El primero descubrió el conocido Teorema del votante mediano que implica que, cuando las preferencias de los votantes son de un único pico y son susceptibles de presentarse a lo largo de una única dimensión (las preferencias de cada votante tienen un único máximo), la regla de la mayoría representará las preferencias del votante mediano.

En el ámbito de la política fiscal, esta conclusión es muy relevante. Como ha descrito Holcome (1978) a través de un modelo sencillo formado por dos partidos políticos, la agrupación política que represente a individuos que desean unos niveles relativamente bajos de gasto público no podrá seguir sus principios y ganar las elecciones al mismo tiempo. Ambos partidos tendrán el interés en ganar el voto del votante mediano que, al recibir un trato especial, reduce su precio-impuesto (lo que tiene que pagar) de la producción pública, dirigiéndose hacia el partido que muestra un mayor nivel deseado de actividad pública.

Arrow, por su parte, puso de manifiesto el conocido Teorema de la imposibilidad (o paradoja de Arrow) que sugiere que cualquier método de agregación de preferencias utilizado –por ejemplo, la regla de la mayoría– contiene una serie de inconvenientes como método de ordenación social de

preferencias. La aportación principal de este autor consistió en subsanar el error metodológico “de cruzar el puente de la maximización individual a la social”.²² Subrayó, en definitiva, que no existe un mecanismo de votación susceptible de ser usado para agregar las preferencias individuales de los votantes que, a su vez, garantice unos requisitos mínimos de coherencia.

Sin embargo, resulta evidente que la regla de la unanimidad paralizaría prácticamente la acción política, por lo que la votación mayoritaria ha terminado aceptándose como regla democrática de elección colectiva. No obstante, es importante considerar, como subrayó Buchanan, que esta regla puede acabar imponiendo los deseos de la mayoría sobre la minoría que ha perdido la votación.

En esta línea, Tullock (“*Some Problems of Majority Voting*”, 1959), utilizando un ejemplo sobre diversos granjeros-votantes interesados en reparar sus caminos locales, puso de manifiesto como la regla de la mayoría posibilita la existencia de diversas coaliciones de granjeros que imponen costes al conjunto de la comunidad.

Era necesario, por tanto, examinar en mayor profundidad la regla de la mayoría y sus alternativas. Con ese objetivo se publica en 1962 la conocida obra *Calculus of Consent* de Buchanan y Tullock, que aporta nuevos elementos a la cuestión de la decisión colectiva. De acuerdo con ellos, resulta fundamental establecer una diferenciación entre niveles o planos distintos de decisión. Para ello diferencian la “política ordinaria” de la “política constitucional”, siendo ésta última la que determina las reglas de funcionamiento y el alcance de la “política ordinaria”.

Otro ámbito en el que la teoría de la elección pública ha desarrollado un notable campo de investigación ha sido la teoría de la oferta de bienes públicos. Diversas aportaciones han sido cruciales, comenzando con las obras del economista italiano Amlicare Puviani, que desarrolló el concepto de la “ilusión fiscal”, aplicable tanto al lado de los ingresos como de los gastos, de las decisiones fiscales.

Por su parte, la obra *An Economic Theory of Democracy* (1957) de Anthony Downs ha tenido una influencia muy relevante en este campo de investigación. En ella, su autor presenta un modelo de competencia de partidos similar al que se produce entre las empresas en el mercado, en el que los primeros buscan principalmente la maximización del número de votos.

Estas conclusiones fueron puestas en tela de juicio por William Riker (*The Theory of Political Coalitions*, 1962), quien subrayó que, más que maximizar el número total de votos, los partidos

²² Buchanan (1975), p. 626.

políticos buscan formar las coaliciones ganadoras de un tamaño tal que les permita salir victoriosos.

En el marco de la elección colectiva se plantea igualmente el papel de los diversos grupos de interés en las modernas democracias. En este campo es necesario destacar la aportación seminal de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (1965), en la que analiza en profundidad la formación y actuación de estos grupos.

Por otro lado, resulta imprescindible hacer una mención a las diversas aportaciones sobre el comportamiento burocrático en las agencias gubernamentales, entre las que destaca la crítica realizada por Tullock a la visión idealizada del burócrata, prevaleciente desde Max Weber. William Niskanen continuó esta línea de investigación y planteó un modelo en el que las agencias que proveen los bienes y servicios públicos actúan en régimen de monopolio y buscan la maximización del presupuesto que tienen asignado.

La “búsqueda de rentas” o de beneficios constituye otro fértil campo de investigación asociado a la elección pública. De nuevo aquí, una aportación de Gordon Tullock (*The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, 1967) ha resultado ser fundamental. En ella, el autor expone cómo la oportunidad de obtener un beneficio genera una serie de inversiones con el objetivo de apropiarse de él; inversiones que, en muchas ocasiones, terminan siendo un despilfarro de recursos.

Los estudios citados plantean, además, diversas e interesantes líneas de investigación con consecuencias directas para la política económica. Así, por ejemplo, destacan los trabajos relativos a la ilusión fiscal del contribuyente, al ciclo económico politizado, o al papel del Estado como un “Leviatán” que se expande indiscriminadamente, sometido fundamentalmente a las restricciones determinadas en el marco de la economía constitucional.

En definitiva, la teoría de la elección pública constituye un cuerpo teórico heterogéneo cuyas aportaciones analizan y permiten comprender la dinámica de acción política. De entre sus conclusiones más importantes destaca el hecho de que –frente a lo que parece imperar en la mayor parte de los modelos normativos– los resultados de la elección colectiva emergen de un proceso político enormemente complejo en el que intervienen una multitud de participantes, cada uno de ellos con intereses propios que, además, suelen ser divergentes.

1.3. La transformación intelectual keynesiana: la hipótesis de Buchanan y Wagner

En el marco de esta teoría positiva de la actividad financiera surge ya mencionada obra de James M. Buchanan y Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (1977), cuyas conclusiones fundamentales constituyen un punto de partida para esta investigación.

La hipótesis principal de la que parten estos autores sugiere que, a partir de mediados del siglo pasado, la conducta fiscal de los gobernantes experimentó una transformación sustancial. El motivo fundamental de dicha transformación fue la irrupción de las ideas keynesianas, cuyo desarrollo precisaba la sustitución de los principios clásicos por otros que permitiesen, e incluso fomentasen, el uso del presupuesto para manipular la demanda agregada.

Como se ha subrayado anteriormente, la teoría clásica establecía una analogía entre las finanzas públicas y las privadas, de manera que el saldo presupuestario debía estar en equilibrio o incluso arrojar un superávit moderado, salvo en circunstancias verdaderamente excepcionales que se asociaban, básicamente, a conflictos bélicos o recesiones severas.

En la misma línea, debía evitarse la emisión continuada de deuda pública; pues ésta era un medio a través del cual los ciudadanos de hoy lograban traspasar parcialmente el coste de su gobierno a las generaciones futuras. No obstante, las ideas clásicas no eliminaban completamente la posibilidad de emitir deuda pública, pero la restringían a situaciones excepcionales o a la realización de ambiciosos proyectos de inversión pública que, habitualmente, solían ir acompañados de un programa de amortización.

La teoría keynesiana puso fin a la “constitución fiscal” prevaleciente hasta entonces.²³ De hecho, la *Teoría General* proporcionó un marco analítico normativo que otorgaba al Estado la función de utilizar la política fiscal para alcanzar una situación de equilibrio con pleno empleo: cuando la demanda agregada no aseguraba por sí misma ese nivel de empleo, los déficit públicos financiados a través de deuda pública debían impulsarla adecuadamente. De manera simétrica, una demanda agregada excesiva y, por tanto, susceptible de generar inflación, debía ser atenuada por el Estado mediante la creación de superávit presupuestarios.

Sin embargo, el resultado de la revolución keynesiana fue muy distinto al que Keynes había previsto, produciéndose un triple efecto negativo: la aparición de continuos y persistentes déficit fiscales, una inflación creciente y una expansión descontrolada del sector público en la economía. A su vez, estos tres elementos tienden a retroalimentarse entre sí, creando grandes desequilibrios económicos.²⁴

La pregunta que cabe formularse es por qué la política prescrita por Keynes provocó estos efectos tan perniciosos. O, dicho de otro modo, ¿por qué no salieron las cosas como Keynes había

²³ Buchanan y Wagner no identifican necesariamente la “constitución fiscal” con una norma escrita, sino que consideran también el conjunto preceptos y tradiciones ampliamente aceptados. Tal es el caso de la constitución fiscal clásica (Buchanan y Wagner, 1977, p. 23).

²⁴ *Ibid.*, pp. 57 y 71.

previsto? Buchanan y Wagner sostienen que el problema principal es que la economía keynesiana se desarrolla, en realidad, en un marco distinto al que Keynes consideraba.

Efectivamente, Keynes contemplaba –erróneamente– una situación en la que “la política gubernamental, y la política económica en particular, la llevaba a cabo y la debería llevar a cabo un grupo relativamente pequeño de personas sabias e ilustradas”, que tendería a actuar de acuerdo con una cierta noción de “interés público”, aunque éste pudiera estar en contra de las presiones electorales.²⁵ Bajo este prisma, los déficit y superávit fiscales debían alternarse en función de la coyuntura económica.

Sin embargo, este escenario dista mucho del que tiene lugar en las democracias modernas, en las que las decisiones son adoptadas por políticos electos que están continuamente compitiendo por el voto, apoyados en una burocracia que –a su vez– tiene sus propios intereses, y sometidos a la presión de los grupos de interés.

Por ello Buchanan y Wagner consideran que la destrucción de la constitución fiscal vigente hasta la revolución keynesiana sin aportar simultáneamente una alternativa válida, y su aplicación en un marco democrático como el actual, liberó a los políticos de la obligación moral de actuar responsablemente en lo que a su conducta fiscal se refiere, exonerándoles de equilibrar las cuentas públicas y facilitando, con ello, la aparición de déficit fiscales persistentes y continuos.

Los autores explican este fenómeno, sobre la base del mayor apoyo social que reciben las políticas expansivas frente a las contractivas:²⁶

- La creación o el incremento en el superávit presupuestario requiere aumentar los impuestos o reducir los gastos, lo que tiene consecuencias negativas directas e inmediatas para los ciudadanos, que experimentan una reducción en su renta disponible. Tan sólo, a medida que transcurre el tiempo es posible apreciar las ventajas indirectas de una política presupuestaria saneada; ventajas que son difícilmente perceptibles por el común de los ciudadanos. Es decir, “de forma directa, los superávit presupuestarios no producen ganadores, sino únicamente perdedores”.²⁷

²⁵ Buchanan y Wagner (1978), p. 743.

²⁶ Buchanan y Wagner (1977), pp. 102-106. Ya Adam Smith (1776) había caído en la cuenta del atractivo que supone emitir deuda a los gobiernos: “Incluso en la paz más absoluta tienen lugar acontecimientos que exigen un gasto extraordinario, y al gobierno siempre le convendrá sufragar este gasto desviando de su finalidad al fondo de amortización que imponiendo nuevos tributos. El pueblo siente inmediatamente, en mayor o menor medida, el efecto de cualquier nuevo impuesto. Siempre levanta murmuraciones y críticas. (...) Pero una suspensión momentánea del pago de la deuda no es percibida inmediatamente por el pueblo, y no da lugar a murmuraciones ni críticas” (p. 786).

²⁷ Buchanan y Wagner (1978), p. 751.

- Por su parte, un déficit presupuestario (ya sea por la vía de reducir impuestos o aumentar el gasto) genera los efectos contrarios, al incidir positivamente, de manera directa e inmediata, en la renta disponible de los ciudadanos. Los perjuicios del déficit público tan sólo son perceptibles en un futuro distante.

En consecuencia, la política fiscal desarrollada en el marco de una democracia tiende a aplicarse de manera asimétrica: los déficit fiscales son creados en mayor medida de lo que prescribe la economía keynesiana. Por su parte, es posible se produzcan superávits presupuestarios en determinadas ocasiones, pero esta situación tendrá lugar en menor medida de lo que se desprende de las recomendaciones keynesianas.²⁸ Todo ello desemboca en la aparición de un sesgo deficitario como el que han venido experimentando la mayor parte de las economías occidentales durante las últimas décadas.

El razonamiento anterior permite entender igualmente por qué los ciudadanos no censuran a los políticos que se comportan de esta manera. La tesis de Buchanan y Wagner se apoya, en gran medida, en el concepto de “ilusión fiscal”, que se produce como consecuencia de una estructura impositiva compleja e indirecta, que provoca que el coste percibido de los servicios públicos suela ser inferior al que se percibiría si la estructura impositiva fuese simple y directa, sentando así las bases para un mayor gasto público.²⁹

Por tanto, el resultado de la ilusión fiscal es una distorsión en la percepción de los ciudadanos respecto a los beneficios e inconvenientes tanto del déficit como del superávit fiscal. Sólo en un hipotético caso en el que la ciudadanía fuese capaz de realizar un análisis similar al que realizan los especialistas respecto a las políticas presupuestarias (suponiendo, además, que ese análisis fuese único) se podría evitar el fenómeno de la ilusión fiscal, lo que supondría que los ciudadanos estarían en disposición de evaluar hasta las últimas consecuencias de los déficit y superávits presupuestarios. En definitiva, un ciudadano carente de ilusión fiscal estaría en disposición de establecer una relación directa entre la política presupuestaria y su propio bienestar personal, lo que se antoja francamente complejo.

En este sentido, la financiación del déficit mediante emisión de deuda pública transmite una señal errónea en cuanto al precio de los bienes y servicios públicos, lo que lleva a incrementar su demanda, al percibir los ciudadanos un precio-impuesto inferior al real. A su vez, los efectos negativos del déficit (en relación con el nivel de precios o la inversión en el sector privado) acaban

²⁸ *Ibid.*, p. 759.

²⁹ Buchanan y Wagner (1977), pp. 133-134.

reduciendo el crecimiento e induciendo –de acuerdo con la filosofía keynesiana– a un mayor déficit, en lo que resulta ser un círculo vicioso deficitario.

Con todo lo subrayado hasta el momento es posible concluir –en línea con los autores– que, en un contexto democrático, la aplicación de medidas de tipo keynesiano lleva casi inevitablemente a la aparición de un sesgo deficitario, acompañado de una mayor inflación y una expansión continua del sector público.

Aunque, en su esencia, estamos de acuerdo con el análisis que realizan estos dos autores (y, de hecho, constituye nuestro punto de partida), no compartimos completamente la propuesta fiscal que plantean para detener esa tendencia al déficit permanente. En su opinión, la única posibilidad pasa por llevar a cabo una reforma constitucional cuyo objetivo sea la recuperación de la tradición fiscal del equilibrio presupuestario. Tal norma constitucional, legalmente vinculante, contaría no obstante con unas cláusulas de exención claras en su definición, pero restrictivas en su aplicación.³⁰ Además, estas cláusulas deberían ir acompañadas de un mecanismo de ajuste automático que se pudiese en funcionamiento en caso de incumplimiento.

Nosotros, en esta investigación, vamos a tratar de desarrollar una alternativa similar en ciertos aspectos a la reforma constitucional que plantean los autores, aunque con características específicas que aspiran a incrementar sus posibilidades de éxito.

No queremos finalizar este apartado sin exponer, siquiera brevemente, algunas de las críticas formuladas al trabajo de Buchanan y Wagner. De entre ellas destacan los cinco artículos de prestigiosos economistas y la contrarréplica general de los autores recogidos en el *Journal of Monetary Economics* de 1978.

Robert J. Barro (1978) critica la propuesta de Buchanan y Wagner principalmente por emitir juicios y recomendaciones sin adentrarse en la política macroeconómica. Se centra además en la crítica a la equivalencia ricardiana que realizan los autores y que él defiende. En su opinión, no existe un enfoque activista implícito en la política macroeconómica. Por ello, aunque no omite ciertas consideraciones políticas, el problema real del keynesianismo consistió en no disponer de una macroeconomía adecuada.

Donald Gordon (1978) centra sus críticas en varios aspectos. Por un lado, sostiene que las fuerzas principales que se encuentran detrás del incremento del gasto público no son fundamentalmente de raíz keynesiana, aunque sí pueden ser explicadas a partir del marco teórico desarrollado por la elección pública (por ejemplo, considerando el papel de los burócratas). Además, en su opinión, las presiones inflacionistas derivadas de la economía keynesiana responden

³⁰ *Ibid.*, pp. 183-184.

más a factores asociados a la rigidez de los salarios que a variaciones en la demanda agregada. Por último, Gordon critica que los autores no considerasen explícitamente la cuestión de la cantidad de deuda pública óptima.

Para William Niskanen (1978) es sorprendente que Buchanan y Wagner no hayan realizado ningún estudio empírico para contrastar sus hipótesis. Su propio estudio revela que los déficit federales han supuesto un incremento significativo en el gasto federal (al reducir el precio percibido de los servicios prestados a las generaciones actuales), si bien no han tenido ningún efecto aparente sobre la tasa de inflación.³¹

Paul Craig Roberts (1978) califica de idealista a la teoría de la elección pública, por suponer que “los políticos sirven pasivamente los deseos de los demás, y el volumen y la composición del sector público son los productos de la traslación de las preferencias de su electorado”.³² Critica, además, que los autores se hayan centrado en la ilusión fiscal y no contemplen otras cuestiones relevantes como el problema de la burocracia o el empresariado político. Además, considera que su interpretación de que el keynesianismo supuso la quiebra del principio tradicional de equilibrio presupuestario no es la única, debiendo considerar, por ejemplo, la modificación de las ideas convencionales hacia “la demanda crea su propia oferta en lugar de la creencia anterior de que la oferta crea su propia demanda”.³³

Por último, James Tobin (1978) considera que el libro es una clara expresión de la ideologización de la economía sin aportar base teórica o empírica alguna. Entiende que las afirmaciones que atribuyen a los keynesianos americanos no reflejan la realidad. Cuestiona su reforma constitucional por estar poco definida y ser inviable en la práctica, pues transfiere toda la carga de los ajustes que deban llevarse a cabo a los precios, los salarios y a los tipos de interés.

Otra interesante crítica es la que formula Bateman (2005). Para este autor, Buchanan y Wagner confunden a Keynes con los keynesianos, por lo que atribuyen al primero los fallos de los segundos. En su opinión Keynes “no habla en ningún sitio sobre el incremento continuado en el déficit público del gobierno”.³⁴

³¹ La hipótesis sostenida por Buchanan y Wagner, que correlaciona el déficit público y el incremento en el gasto público, ha sido verificada empíricamente en varias ocasiones además de la realizada por el propio Niskanen. Para el caso de los países europeos, véase Christopoulos y Tsionas (2003).

³² Roberts (1978), pp. 604-605.

³³ *Ibid.*, p. 608.

³⁴ Bateman (2005), p. 189. La equiparación de la economía de Keynes con la economía keynesiana posterior ha sido habitualmente denunciada, como se expondrá más adelante.

En nuestra opinión, aunque algunas de las críticas puedan ser más o menos acertadas, no cabe duda de que Buchanan y Wagner pusieron el énfasis en aspectos fundamentales que, en términos generales, habían sido descuidados por Keynes y sus seguidores. Precisamente por ello, el hecho de prestar especial atención a la esencia del mensaje keynesiano sin adentrarse en cuestiones macroeconómicas concretas, lejos de ser una limitación como se les achaca, constituye –a nuestro juicio– el verdadero valor añadido de la obra y el elemento esencial que la diferencia de muchas otras.

En relación con otras críticas, es importante destacar dos cuestiones. En primer lugar, la intención de los autores no pasa por el estudio lo que Keynes realmente dijo y enfrentarlo a lo que generalmente se acepta como suyo. Su interés se centra más bien, en el impacto de Keynes y del keynesianismo como corriente de pensamiento.

En segundo lugar, Buchanan y Wagner en ningún caso están negando la influencia de otros factores generadores de déficit en las modernas democracias.³⁵ Su objetivo es bastante más modesto, limitándose a aislar y a analizar uno de ellos: el impacto y la influencia que Keynes (su figura) y el keynesianismo han tenido en el comportamiento del sector público durante las últimas décadas, al destruir el principio clásico de equilibrio presupuestario.

En conclusión, sin ignorar otros factores que han contribuido a los nefastos resultados fiscales obtenidos, nuestro punto de partida pasa por la aceptación general de la tesis contenida en el libro, a la que denominamos “transformación intelectual keynesiana”: *el keynesianismo modificó la conducta fiscal desde mediados del siglo pasado, provocando incrementos continuos en el déficit, la deuda pública, la inflación, así como una expansión del sector público. Todo ello ha sido consecuencia de aplicar las prescripciones keynesianas en un marco político y económico distinto al que Keynes contemplaba.*

Expuesta esta hipótesis de partida o, como lo hemos denominado en la introducción, “grado de *apriorismo*”, los siguientes capítulos de esta primera parte se dedican a dar un paso más en esa línea, desarrollando los elementos principales sobre los que –a nuestro juicio– se asienta esta transformación intelectual keynesiana. Es decir, el objetivo principal de esta primera parte es analizar los canales concretos a través de los cuales la transformación intelectual keynesiana desemboca en un problema de déficit y endeudamiento crónicos.

³⁵ Buchanan y Wagner (1977) no atribuyen al keynesianismo la condición de causa *única* de estos males. Reconocen que hay otras fuerzas no-keynesianas que podrían incluirse como factores explicativos: “Nuestra crítica es más modesta; al menos algunos de los registros (*records*) que observamos pueden ser ‘explicados’ por el impacto de la influencia keynesiana” (p. 57; véase igualmente p. 67).

Para ello se estudian, en primer lugar, el modelo concreto contenido en la *Teoría General* y las prescripciones de política económica que de él se derivan. A continuación nos adentramos en la exposición de las hipótesis más relevantes de las que partía Keynes; es decir, en sus creencias básicas. La primera parte finaliza realizando un breve recorrido acerca de la incidencia de Keynes en la investigación económica de los últimos sesenta años.

CAPÍTULO 2: LA *TEORÍA GENERAL*: UN MODELO TEÓRICO CONCRETO Y UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DETERMINADA

El principal reproche a que se hace acreedor Keynes es el de haber presentado como “Teoría General” lo que no es sino un tratado para su época

Friedrich A. Hayek,
Contra Keynes y Cambridge. Ensayos, correspondencias

2.1. El modelo de la *Teoría General*

El modelo recogido en la *Teoría General* ha sido sobradamente estudiado y, por tanto, carece de sentido hacer un análisis exhaustivo en estas páginas. Por este motivo, las siguientes líneas tienen exclusivamente una finalidad introductoria, para pasar a continuación a desarrollar las características básicas que, a nuestro juicio, lo condicionan inequívocamente.

En la *Teoría General* se encuentra un modelo que surge como contraposición a la teoría ortodoxa vigente en aquellos años, hasta el punto de reducir la teoría clásica a un “caso especial” de esta teoría general.¹ Como el propio Keynes explica en la edición francesa de su obra, denominó “General” a su Teoría porque estudiaba “el comportamiento del sistema económico como un todo – con ingresos agregados, beneficios agregados, producción agregada, empleo agregado, inversión agregada y ahorro agregado–, en vez de estudiar ingresos, beneficios, producción, empleo, inversión y ahorro de industrias, empresas o individuos particulares”.²

¹ “Sostendré que los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio (Keynes, 1936, p. 15).

² CW, VII, p. xxxii.

Esta obra analiza una posible situación de equilibrio estable pero con un elevado desempleo, en un contexto de gran incertidumbre, sin que exista una tendencia natural a remediarlo; es decir, sin que existan unas fuerzas automáticas que aseguren el nivel adecuado en la inversión que lleve a la ocupación plena. Como consecuencia de que ahorradores e inversores no son los mismos individuos y no se mueven por los mismos motivos, la demanda efectiva podría situarse de manera prolongada –como, de hecho, así ocurre en su opinión– en un nivel inferior al que se requiere para alcanzar el pleno empleo.

La *Teoría General* es una obra francamente compleja y difusa en cuanto a su exposición, motivo que, en muchas ocasiones, ha contribuido a acrecentar las polémicas en torno a ella. Por ello, nadie mejor que su propio autor para resumirla:

El bosquejo de nuestra teoría puede expresarse como sigue: cuando aumenta la ocupación aumenta también el ingreso global real de la comunidad; la psicología de ésta es tal que cuando el ingreso real aumenta, el consumo total crece, pero no tanto como el ingreso. De aquí que los empresarios resentirían una pérdida si el aumento total de la ocupación se destinara a satisfacer la mayor demanda de artículos de consumo inmediato. En consecuencia, para justificar cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a dicho nivel; porque a menos de que exista este volumen de inversión, los ingresos de los empresarios serán menores que los requeridos para inducirlos a ofrecer la cantidad de ocupación de que se trate. Se desprende por lo tanto, que, dado lo que llamaremos la propensión a consumir de la comunidad, el nivel de equilibrio de la ocupación, es decir, el nivel que no induce a los empresarios en conjunto a ampliar o contraer la ocupación, dependerá de la magnitud de la inversión corriente.³

En esta situación, la única forma de lograr el objetivo de pleno empleo pasa por una intervención decidida en la economía por parte de las autoridades públicas; una “socialización de la inversión” que, junto con una política monetaria de dinero barato, constituyen los ingredientes fundamentales de la receta keynesiana.

Expuesto someramente el modelo contenido en la *Teoría General*, nuestra proposición básica es que dicho modelo está fuertemente condicionado por sus características básicas, hasta el punto de que no es susceptible de aplicación en otro marco, a no ser que se introduzcan en él interpretaciones o hipótesis adicionales sobre lo que quiso decir o habría dicho su autor.

³ Keynes (1936), p. 35. Este párrafo es, a su vez, una prueba evidente de su redacción compleja y enrevesada.

Más concretamente, el marco en el que se circunscribe el modelo de determinación de la renta de Keynes está enfocado a la demanda, se centra en un horizonte temporal a corto plazo y es de aplicación en una economía cerrada, en la que los ajustes se producen por la vía de las cantidades y no de los precios. En este marco, una política económica adecuada puede ofrecer a los políticos la posibilidad de condicionar las variables reales de la economía.

2.1.1 *Un modelo de demanda*

Desde el comienzo de su obra se aprecia un marcado enfoque de demanda que condiciona el modelo sustancialmente, en la medida en que, cuando la perturbación tiene su origen por el lado de la oferta, dicho modelo se muestra inservible. Este hecho se puso de manifiesto especialmente durante las perturbaciones sobre el precio del petróleo de los años setenta, que supusieron el fin de la hegemonía de las teorías keynesianas.

No cabe pensar, desde luego, que Keynes ignorase la posibilidad de que existiese una perturbación por el lado de la oferta (por ejemplo, como consecuencia de una reducción de la productividad o un aumento de los costes laborales). Ahora bien, de acuerdo con su tendencia a subordinar el largo plazo al corto plazo, abordó principalmente los problemas de su época y, ciertamente, en la Gran Bretaña de los años 20 y 30, parece existir unanimidad entre los economistas en que las perturbaciones a las que estaba sometida la economía británica tuvieron su origen fundamentalmente en la demanda.

Se puede incluso afinar un poco más. Keynes achacaba las perturbaciones a la demanda del sector privado, cuya causa principal de inestabilidad era la revisión frecuente de las expectativas de los inversores potenciales sobre el rendimiento futuro de los bienes de capital. Esos impactos no encontraban frenos automáticos en la economía y debían ser combatidos desde el sector público.⁴

En consecuencia, la *Teoría General* centra su análisis en la demanda; pero además desde una perspectiva agregada. Así, por ejemplo, cuando habla de los factores condicionantes de los precios, deja entrever la preocupación principal de su obra:

Es verdad que, cuando pasamos a la producción como un todo, el costo de la misma, para cualquier industria, depende parcialmente de la producción de las demás; pero la variación más importante de la que no hemos hecho caso es *el efecto*, tanto sobre los costos como sobre el volumen, de los *cambios en la demanda*. Es en el lado de la demanda donde tenemos que introducir ideas completamente nuevas cuando nos ocupamos de la demanda en

⁴ Rojo (1984b), p. 205.

su conjunto y ya no más de la de un producto aislado, considerado separadamente, suponiendo invariable la demanda total.⁵

De ahí que, como sostiene Skidelsky, Keynes fuese el primer economista en enfocar su análisis en el nivel de demanda agregada, resultante de la demanda de consumo y de inversión, como determinante del nivel de actividad. Para este autor, este hecho constituye el legado más importante de la obra de Keynes.⁶

Como explica el economista británico, es en la intersección entre la demanda agregada y la oferta agregada –la demanda efectiva– donde se determina el nivel de ocupación. Cuando se rompe el equilibrio ocurre que:

Si la propensión a consumir y el coeficiente de inversión nueva se traducen en una insuficiencia de la demanda efectiva, el volumen real de ocupación se reducirá hasta quedar por debajo de la oferta de mano de obra potencialmente disponible al actual salario real, y el salario real de equilibrio será mayor que la desutilidad marginal del nivel de equilibrio de la ocupación.⁷

Es decir, ante el mencionado desequilibrio, la economía reacciona ajustando las cantidades al nuevo nivel, hasta lograr un punto de equilibrio que es perfectamente compatible con la ausencia de pleno empleo.

En consecuencia, Keynes centra sus prescripciones de política económica en la alteración de la demanda agregada, otorgando un papel crucial a la intervención pública a través de la política fiscal.

2.1.2 *Un modelo enfocado al corto plazo*

Otro de los rasgos más determinantes del modelo expuesto en la *Teoría General* es su carácter estático y su enfoque al corto plazo. Efectivamente, el análisis de la obra contiene un elemento central de gran relevancia: la inestabilidad a corto plazo que genera situaciones de equilibrio sin pleno empleo. Como dice Skidelsky, el paso de un análisis dinámico a otro estático se debe a que lo primordial en un contexto de depresión profunda no es la explicación del ciclo económico, sino la persistencia de una baja actividad económica.⁸

Tal inestabilidad es, sin duda, una de las características que podrían definir más certeramente al período en el que se gestó la *Teoría General*: el período de entreguerras y la Gran Depresión de

⁵ Keynes (1936), p. 262. Las cursivas son nuestras.

⁶ Skidelsky (1992), pp. 544-545

⁷ Keynes (1936), p. 38.

⁸ Skidelsky (1992), pp. 440-441.

1929. En este contexto, a Keynes no le preocupa tanto la cuestión del desarrollo económico (sobre el que influyen factores de naturaleza más estructural), como la estabilización a corto plazo y la reducción del acuciante desempleo existente en Gran Bretaña y en el resto de Europa. Por lo tanto, el análisis y las recomendaciones que de él emanan, se centran más en factores coyunturales que estructurales.

El argumento principal por el que se considera el modelo de la *Teoría General* enfocado al corto plazo estriba en el hecho de que considera dados –descartando, por tanto, los efectos y las consecuencias de los cambios que en ellos ocurran– “a este propósito y en este momento”, los siguientes elementos:

La habilidad existente y la cantidad de mano de obra disponible, la calidad y cantidad del equipo de que puede echarse mano, el estado de la técnica, el grado de competencia, los gustos y hábitos de los consumidores, la desutilidad de las diferentes intensidades del trabajo y de las actividades de supervisión y organización, así como la estructura social, incluyendo las fuerzas que determinan la distribución del ingreso nacional (...).⁹

En definitiva, entre otros, Keynes supone constantes los factores de producción, el estado de la técnica así como los gustos y los hábitos de los agentes sociales. Estas hipótesis de partida sólo pueden tener cierto realismo en un modelo marcadamente cortoplacista. Estos factores dados son, como dice Hansen, “los que se cree que cambian tan lentamente que su variación a corto plazo es insignificante”.¹⁰

Por tanto, como indica Feito, el período relevante para la política económica según Keynes era este corto plazo *marshalliano*; un período en el que se puede prescindir de la acumulación de los factores fijos de producción, de forma que las variaciones en la oferta dependen esencialmente de las cantidades del factor variable aplicadas a la explotación de la capacidad instalada en la economía, una extensión de tiempo en la cual los movimientos de los precios y la producción están fundamentalmente dominados por las variaciones en la demanda.¹¹

Este hecho le lleva a descuidar los lentos ajustes de los factores reales a largo plazo, ignorando el papel tan relevante que, en la asignación eficiente de los recursos, suponen los movimientos relativos de precios y rentas.¹²

⁹ Keynes (1936), p. 217. Barber (1967) se atreve a precisar más y dice que “el alcance de esta obra quedaba deliberadamente restringido a un lapso de tiempo de seis a nueve meses” (pp. 237-238).

¹⁰ Hansen (1953), p. 150.

¹¹ Feito (1999), pp. 29-30.

¹² Rojo (1980), p. 275.

Keynes tenía una percepción negativa del ahorro porque lo consideraba perjudicial para el empleo y la estabilidad económica. En sus “Especiales observaciones sobre la naturaleza del capital” critica duramente a la doctrina clásica porque “una decisión individual de ahorrar, de hecho, no significa hacer un pedido concreto para consumo posterior, sino simplemente la cancelación de uno presente”. Keynes criticó “la idea absurda, aunque casi universal, de que un acto de ahorro individual es precisamente tan bueno para la demanda efectiva como otro de consumo también individual”, de modo que “la inversión corriente es promovida por el ahorro individual en la misma medida que disminuye el consumo actual”.¹³

La visión de Keynes sobre el ahorro se sustenta principalmente en su conocida paradoja del ahorro y en el multiplicador y sus teóricos efectos expansivos sobre la renta. Aunque, como se indicó, no es nuestro propósito criticar su análisis, baste decir que numerosos autores se han encargado de subrayar las deficiencias del modelo keynesiano y su visión desfavorable del ahorro.¹⁴

En este sentido, Elizabeth S. y Harry G. Jonson consideran que el análisis expuesto en la *Teoría General* ignora los efectos de la inversión adicional incorporada a la capacidad productiva, lo que obviamente es crucial para una economía en el medio y largo plazo.¹⁵ Esta afirmación se sustenta, principalmente, en los trabajos realizados por dos economistas de inspiración keynesiana: Evsey Domar y Roy Harrod. Así, por ejemplo, este último critica a Keynes por no tener un enfoque dinámico y sostiene que “asegurar el pleno empleo en el corto plazo sin considerar lo que puede ser necesario para asegurar una tasa uniforme de progreso es miope”.¹⁶ Como señala este autor, a más

¹³ Keynes (1936), pp. 188-189.

¹⁴ De entre todos destacan, quizás, las aportaciones procedentes de la escuela austriaca; entre ellos las de Hayek y su *Precios y producción* (1996) y Skousen (1992). Éste último ataca directamente las “falacias” que asume la paradoja del ahorro. En primer lugar considera que no hay vínculo entre la inversión y el ahorro, como si el ahorro saliese fuera del sistema económico. En segundo lugar, supone que el tipo de interés es constante, lo que descuida que, al invertir ese ahorro, el tipo de interés suele disminuir. Además, el ahorro resulta en una mayor calidad de vida, como consecuencia de que la nueva inversión suele incorporar tecnologías más avanzadas. El tercer equívoco sería la no consideración de la variable tiempo en el proceso de producción, lo que implica ignorar el alargamiento de la estructura productiva. Sobre este aspecto, Huerta de Soto (1998) opina que “el principal error de la teoría de la paradoja del ahorro consiste en ignorar los principios básicos de la teoría del capital y en no concebir la estructura productiva como constituida por una serie de etapas sucesivas, suponiendo implícitamente que tan sólo existen dos etapas, la de la demanda final agregada de consumo y la constituida por un conjunto único de etapas intermedias de inversión, de manera que, en el simplificado modelo de ‘flujo circular de la renta’ que consideran, el efecto sobre el consumo del aumento del ahorro se supone que se transmite inmediata y automáticamente a toda la inversión” (nota al pie 59, pp. 273-274). Por su parte, “el automatismo matemático que se encuentra en la base del concepto del multiplicador nada tiene que ver con los procesos reales que se producen en la estructura productiva” (p. 435). Véase también Hoppe (1993).

¹⁵ Johnson y Johnson (1978), pp. 156-157.

¹⁶ Harrod (1948), p. 74.

largo plazo se hace imprescindible una inversión de capital sostenida que de lugar a un verdadero progreso económico, y no un tratamiento *ad hoc* y a corto plazo del desempleo. Esto no quiere decir –opina este economista– que los remedios de Keynes fuesen radicalmente incorrectos, sino que hay que enmarcarlos en una situación concreta de severo desempleo en la que podrían ser necesarios.

En relación con ello, la paradoja del ahorro se cumpliría, en su caso, exclusivamente en el corto plazo, ya que a largo plazo el ahorro se convertiría en inversión, aumentando la capacidad productiva y generando un mayor crecimiento y nivel de empleo.

2.1.3 *Un modelo de economía cerrada*

La última característica que se pretende resaltar consiste en que el modelo recogido en la *Teoría General* no presta apenas atención al sector exterior de la economía. Efectivamente, con la excepción de algunas de sus páginas,¹⁷ la economía de Keynes expresada en su magna obra es una economía cerrada que no mantiene relaciones comerciales con el resto del mundo.

Este modelo puede aproximarse, con mayor o menor rigor, a la realidad existente en períodos de fuerte proteccionismo, como son los que generalmente acompañan a las grandes crisis y a las guerras, pero no resulta apto en situaciones normales. Menos aún en las economías modernas, donde no sólo las relaciones comerciales tienen una incidencia decisiva sobre el producto y el empleo, sino que tampoco las recetas de política económica pueden aplicarse de manera completamente aislada y descuidando los efectos de estas decisiones, que pueden traducirse en fuertes movimientos de capital y deslocalizaciones masivas.

Skidelsky considera que su análisis de una economía cerrada se pudo deber, sobre todo, a que la depresión tenía una dimensión mundial, por lo que el estudio del desempleo en términos de desajustes entre varios países no tenía mucho sentido, al tratarse un problema “general”. Cerrando la economía, lo que pretende manifestar es que no existe solución dentro del sistema; ésta debía venir de fuera, siendo el gobierno la última frontera.¹⁸ Es decir, su interés se centró más en el fenómeno de la depresión económica mundial en sí misma, que en sus efectos en un país concreto.

A pesar de ello es necesario mencionar que Keynes fue siempre consciente de la importancia de la cooperación internacional encaminada a estimular la demanda mediante una acción

¹⁷ Básicamente, en las páginas 113 (contrapesos del multiplicador en una economía abierta), 231-232 (efecto de una reducción de los salarios sobre el ingreso), 298-300 (notas sobre el mercantilismo, las leyes sobre la usura, el dinero sellado y las teorías del subconsumo) y 336 (comercio internacional y proteccionismo).

¹⁸ Skidelsky (1992), p. 440. Hicks (1985) ya había expresado esta idea con anterioridad (p. 22).

concertada para reducir los tipos de interés a largo plazo y unas políticas fiscales expansivas simultáneas.¹⁹

Muchos de sus seguidores trataron de adaptar sus preceptos en un contexto de apertura económica, pero de nuevo aquí cabe la duda de si Keynes no hubiese cambiado su modelo, en el caso de que el objeto de estudio o el problema inmediato al que se enfrentaba afectase ahora a una economía muy abierta.

* * * *

En conclusión, lo subrayado hasta este momento permite poner de manifiesto que, sin entrar en las relaciones lógicas que se establecen –y que han sido continuamente cuestionadas por diversas corrientes teóricas–, el modelo recogido en la *Teoría General* se desarrolla en un marco muy concreto: se centra en la demanda, es estático y a corto plazo y está ideado para una economía cerrada. Como acertadamente ha expuesto Friedrich A. Hayek:

El principal reproche a que se hace acreedor Keynes es el de haber presentado como “Teoría General” lo que no es sino un tratado para su época.

(...) Su teoría original, en consecuencia, aunque sea de dudosa aplicación incluso en épocas de depresión, es completamente inaplicable en épocas de prosperidad.²⁰

Es decir, el modelo de Keynes no es universal ni omnipotente. Incluso aunque se le pueda atribuir cierta utilidad, no resulta válido para todo tipo de circunstancias ni permite hacer frente a todo tipo de perturbaciones.

En el siguiente apartado se da un paso más en esa dirección, sosteniendo que, además de ser un modelo concreto, de él y de las reflexiones posteriores de Keynes se desprende una política económica determinada, que no siempre ha sido adecuadamente planteada por quienes defienden posturas keynesianas.

2.2. La política presupuestaria de la *Teoría General*: La socialización de la inversión y la financiación del presupuesto

Expuesto el modelo de la *Teoría General*, cabe preguntarse acerca de las recetas de política económica y, más concretamente, de política presupuestaria, que de él se derivan. Para ello es necesario incidir en el concepto de “socialización de la inversión” al que Keynes se refirió, así como a su financiación.

¹⁹ Rojo (1984b), p. 208.

²⁰ Hayek (1995), p. 268.

El análisis en profundidad de estos aspectos, que forman parte del núcleo de la política económica de Keynes, ha ocupado –curiosamente– un segundo plano dentro del discurso teórico de muchos de los economistas que apoyan las tesis keynesianas.²¹

En opinión de Keynes, el Estado debía velar por el nivel agregado de inversión, para lo cual le correspondía aumentar su gasto en inversión, hasta que complementase la teórica escasez de la inversión privada, logrando de este modo alcanzar el pleno empleo. De ahí que en su *Teoría General* sugiriese “una socialización bastante completa de las inversiones”²² como medio para el logro del pleno empleo y no, como parece haber quedado para la posteridad, una apuesta inequívoca a favor del aumento indiscriminado del gasto y del déficit público, materializado en transferencias, subsidios y subvenciones de diversa naturaleza, intervenciones públicas costosas e incrementos ineficientes del Estado de bienestar.

En la *Teoría General*, Keynes argumentaba que el hecho de que la renta de los individuos no fuese consumida en su totalidad, produce una brecha entre estas dos variables que debe ser cubierta por la demanda en inversión, convirtiéndose así en el factor determinante del nivel de equilibrio de la ocupación.

Ahora bien, dada la fuerte especulación que se produce en los mercados financieros y bursátiles, la previsión matemática estricta no es aplicable, por lo que la decisión sobre la inversión a realizar se centra necesariamente en los impulsos espontáneos y emocionales o *animal spirit* de los empresarios que, a su vez, condicionan la eficiencia marginal del capital (curva de demanda de la inversión). Para el economista británico, el individuo particular no puede realizar inversiones basadas en las expectativas auténticas a largo plazo. Sin embargo, de acuerdo su visión idealizada de la clase dirigente a la que se aludirá en profundidad más tarde, el Estado sí está en condiciones de realizar dichas inversiones, tal y como se recoge en una de sus afirmaciones:

Espero ver al Estado, que está en situación de poder calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital a largo plazo sobre la base de la conveniencia social general, asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones (...).²³

²¹ Diversos autores sí han estudiado esta cuestión con bastante detalle, destacando las aportaciones de Meltzer (1981), Kregel (1985), Pressman (1987), Smithin (1989), Patinkin (1990) y Brown-Collier y Collier (1995).

²² Keynes (1936), pp. 332-333. En estas páginas Keynes explica que su objetivo es alcanzar la intervención necesaria para mantener la demanda efectiva, y no la socialización de los medios de producción, descartando así el socialismo de Estado.

²³ *Ibid.*, p. 149.

El economista británico va aún más lejos y afirma que “la única cura radical para las crisis de confianza que afligen la vida económica del mundo moderno sería no permitir al individuo que escogiera entre consumir su ingreso y ordenar la producción de bienes específicos de capital”.²⁴

En definitiva, en función del nivel de inversión, se obtiene un nivel de ingreso determinado y, por tanto, de empleo. Si esta última magnitud disminuye se debe –en opinión de Keynes– a que el nivel de inversión es insuficiente en relación con el volumen de ahorro de pleno empleo, debiendo el Estado complementar la inversión privada con aquellos proyectos que ésta no desea acometer. Es importante subrayar que, al tratarse de un volumen de inversión insuficiente, Keynes descartaba la aparición del efecto expulsión (*crowding-out*) sobre la inversión privada.

No obstante, el economista británico era consciente de que la socialización de la inversión tenía un límite, que situaba hasta “alcanzar la saturación a una tasa que no arroje una carga desproporcionada sobre el nivel de vida de la generación presente”.²⁵

Durante los años anteriores al final de la Segunda Guerra Mundial se produjo un interesante debate acerca de la política de empleo británica durante la posguerra. Diversos informes, entre los que destacan los de Beveridge y Meade, y en los que Keynes participó de una u otra manera, le dieron pie a que desarrollase sus ideas en torno a la política fiscal y de empleo.

Dando un paso más en la línea marcada en la *Teoría General*, Keynes se adentra en el concepto de volumen de ahorro “indicado”, que define como aquel volumen de ahorro (coincidente con el volumen de inversión) que se espera obtener cuando el empleo y, por tanto, el ingreso, están al nivel deseado; es decir, el volumen de ahorro de pleno empleo. De esta manera, el alcance de los programas de inversión que Keynes propugnaba dependía de la situación económica concreta, diferenciando tres supuestos:²⁶

1. El volumen de inversión supera al ahorro *indicado*. Keynes pensaba que esto es lo que surgiría en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, lo que podría llevar a altas tasas de inflación si no se implementaban medidas de racionamientos y otros controles.
2. La inversión necesaria ya no supera al nivel de ahorro *indicado*, pero dicha igualdad puede ser lograda a través de una inversión deliberada que, en este momento sea necesaria pero no

²⁴ *Ibid.*, p. 146.

²⁵ *Ibid.*, p. 196.

²⁶ CW, XXVII, pp. 320-325. Esta cuestión se desarrolla ampliamente en los comentarios que Keynes realiza en el debate sobre el pleno empleo que tuvo lugar alrededor del Memorando de James Meade, recogidos en el volumen indicado de sus CW.

urgente. Sería la situación que aparecería transcurrida esa primera etapa. En ella, Keynes afirma que:

Si dos tercios o tres cuartos del total de la inversión es llevada a cabo o puede ser influida por organismos públicos o semipúblicos, un programa de carácter estable debería ser capaz de reducir el abanico potencial de fluctuación a límites más estrechos que antes. (...) La tarea principal pasa por *prevenir* fluctuaciones prolongadas a través de un programa estable de inversiones a largo plazo.²⁷

3. La demanda de inversión está tan saturada que no puede ser incrementada al nivel indicado de ahorro sin embarcarse en programas innecesarios y derrochadores. En esta fase considera que es preciso alentar el consumo y desalentar el ahorro, entrando en una etapa idealizada de la economía –tal y como recogió en su conferencia de 1930 en Madrid, *Economic Possibilities for Our Grandchildren*– caracterizada por la abundancia y en la que los problemas económicos serían relegados a un segundo plano.

Teniendo en cuenta que, para Keynes, el sistema capitalista “parece poder permanecer en condiciones crónicas de actividad subnormal durante un período considerable, sin tendencia marcada a la recuperación o al derrumbe total”,²⁸ es la segunda etapa la que parece concentrar más su atención.

En este contexto resultan de especial interés sus consideraciones sobre cómo articular el programa de inversiones que sugiere y cómo financiarlo, para lo cual es necesario dar unas breves pinceladas a su política presupuestaria.

El economista inglés consideraba que el presupuesto público debía dividirse en ordinario o corriente (*ordinary budget*) y de capital (*capital budget*). Como él mismo indica:

El propósito es mostrar una clara distinción entre la política de recaudar impuestos por debajo de los gastos ordinarios (“*non-capital*”) del Estado como medio de estimular el *consumo*, y la política del Tesoro de influir el gasto de capital público como medio de estimular la *inversión*.²⁹

²⁷ *Ibid.*, p. 322 (las cursivas pertenecen al texto original). Un poco más adelante cifra esta inversión social influenciada por el Gobierno entre un 7,5 y un 20% del producto nacional neto.

²⁸ Keynes (1936), p. 221.

²⁹ CW, XXVII, p. 406 (las cursivas pertenecen al texto original).

El presupuesto de capital recogería el gasto público de capital y el fondo de la Seguridad Social, que actuaría a modo de estabilizador automático.³⁰ Este presupuesto, que podía ser ajustado para compensar las fluctuaciones cíclicas, debía estar en equilibrio a largo plazo y sería el encargado de gestionar la demanda.³¹

Por su parte, el presupuesto ordinario o corriente sería el encargado de velar por la eficiencia y la igualdad. Debía, asimismo, estar en equilibrio continuo o incluso con un ligero superávit, lo que implicaba que los gastos corrientes debían ser sufragados por medio de impuestos. No obstante:

Si por una u otra razón el volumen de inversión planeada no logra el equilibrio, éste sería logrado desequilibrando en un sentido o en otro el presupuesto corriente.³²

Es decir, en términos generales, Keynes se mostraba contrario a obtener un déficit en el presupuesto ordinario, restringiéndolo únicamente a aquella situación en la que “la maquinaria del presupuesto de capital se ha estropeado”. Esta situación, que Keynes califica como “el último recurso”, no debe impedir en ningún caso alcanzar el equilibrio a largo plazo del presupuesto ordinario. Por ello no es de extrañar que, en un contexto como el que se iba a producir durante los primeros años de la posguerra, en el que la inversión superaría al ahorro, el presupuesto ordinario debiese lograr incluso un superávit, que sería trasladado al presupuesto de capital, sustituyendo así parte de la deuda improductiva por deuda más productiva:

Deberíamos aspirar a tener un superávit en el presupuesto ordinario que sería traspasado al presupuesto de capital, por tanto, reemplazando gradualmente deuda improductiva por deuda productiva o semiproductiva.

(...) Probablemente, el importe de ese superávit fluctúe de año en año por causas usuales. Pero *no se debe tratar de compensar las fluctuaciones cíclicas por medio del presupuesto ordinario*. Esa tarea le corresponde al presupuesto de capital.³³

Para estabilizar la economía, Keynes confiaba más en la acción anticíclica del presupuesto de capital que en la del ordinario, porque veía más sencillo alterar el volumen de inversión que el ingreso para estabilizar el consumo (los impuestos).

³⁰ “El presupuesto de la seguridad social debe ser una sección del Presupuesto de capital o a largo plazo. (...) El Presupuesto ordinario debe estar en equilibrio siempre. Es el Presupuesto de capital el que debe fluctuar con la demanda de empleo” (*Ibid.*, p. 225).

³¹ Por ello, desde una perspectiva benévola, podría interpretarse que lo único que habría propuesto Keynes sería el aumento del período en el que el equilibrio presupuestario habría de tener lugar (Buchanan y Wagner, 1977, p. 97).

³² CW, XXVII, p. 352.

³³ *Ibid.*, pp. 277-278 (las cursivas son nuestras).

Uno no tiene suficiente experiencia para afirmar que variaciones a corto plazo en el consumo son, de hecho, practicables. La gente ha establecido su estándar vital. Nada les incomoda más que estar sujetos a presiones continuas para aumentarlo y disminuirlo constantemente. Una disminución de la imposición, en la que la gente sólo pueda confiar en un corto plazo indefinido podría tener un impacto muy limitado sobre su consumo. (...)

(...) no resulta políticamente tan sencillo para el hombre común llevar a cabo un estímulo del consumo en tiempos malos como lo es alentar el gasto de capital. El primero –refiriéndose al estímulo del consumo– es una versión más violenta del presupuesto deficitario. El gasto de capital se financiaría a sí mismo, sino completamente, al menos parcialmente.³⁴

Como parece desprenderse de las citas anteriores, la financiación de ambos presupuestos también difería: mientras que el ordinario o corriente debía financiarse vía impuestos, los programas de inversión recogidos en el presupuesto de capital se acometerían tomando fondos del público.

En definitiva, Keynes mostró más confianza en la inversión que en el consumo como medio para estabilizar la economía. El motivo es que suponía que los préstamos para realizarlas podían ser devueltos a lo largo de la vida del bien financiado. Además, “cuanto más socializados estemos, mayor es la importancia de asociar, lo más afinadamente posible, los costes de los servicios particulares con los recursos que los proveen” ya que “esta es la única manera de preservar unas cuentas adecuadas, de medir la eficiencia, de sustentar la economía y de mantener al público plenamente consciente de lo que cuestan las cosas”.³⁵

En cuanto al tipo de inversiones que debía acometerse, el economista británico consideraba proyectos de inversión públicos o cuasi públicos con rendimientos reales (en términos financieros o de servicios sociales) a lo largo del tiempo.³⁶ De esta manera se lograba un doble objetivo: estabilizar la inversión al tiempo que se reducen las fluctuaciones cíclicas, sin tener que incurrir en un déficit inmanejable.

³⁴ *Ibid.*, pp. 319-320.

³⁵ *Ibid.*, pp. 224-225.

³⁶ Si nos restringimos a la literalidad, su conocida aseveración parecería indicar lo contrario: “Si la Tesorería se pusiera a llenar botellas viejas con billetes de banco, las enterrara a profundidad conveniente en minas de carbón abandonadas, que luego se cubrieran con escombros de la ciudad, y dejara a la iniciativa privada, de conformidad con los bien experimentados principios del *laissez-faire*, el cuidado de desenterrar nuevamente los billetes (...) no se necesitaría que hubiera más desocupación” (Keynes, 1936, p. 121). No obstante, lo que realmente parece esconderse detrás de esa jocosa afirmación no es la intención de alentar proyectos de inversión improductivos. Lo que pretende subrayar es que esa alternativa sería mejor que no hacer nada, en la medida en que, al menos, pondría en marcha el mecanismo expansivo a través del multiplicador.

Las reflexiones de Keynes en torno a esta cuestión llevan a Kregel a puntualizar que el economista británico nunca recomendó los déficit públicos como política de estabilización. Los contemplaba más bien como el resultado directo de un fallo en el logro del ingreso asociado al pleno empleo, y no tanto como un remedio eficiente contra el desempleo.³⁷ En este contexto, el presupuesto de capital (y no el ordinario), que debía lograr el nivel de inversión compatible con el pleno empleo, era el elemento esencial de su planteamiento. A ello hay que sumarle también que cuando Keynes formuló sus propuestas, el gasto de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB estaba en torno al 20%; muy distinto a los porcentajes actuales.

Por último, conviene mencionar un aspecto sobre el que se incidirá posteriormente con mayor detalle. Como se desprende de una cita anterior, Keynes apoyaba la inversión “influida por organismos públicos o semipúblicos”. Esta cuestión, que ya aparece en su *The End of Laissez-Faire* (1926), parece ser una constante en las reflexiones de Keynes. El economista británico consideraba que, de cara al progreso, era necesaria la proliferación de organismos semi-autónomos, situados entre los individuos y el Estado. En relación con los programas de inversión a largo plazo, esta reflexión podría traducirse en un apoyo formal al establecimiento de un Consejo Nacional de Inversiones con criterios más técnicos que políticos.³⁸

Este hecho, junto con su voluntad de “influir” o liderar más que de ostentar la propiedad y su definición de lo que debe o no desarrollar el Estado, dejan una puerta abierta a una visión menos intervencionista de Keynes. En este sentido, Pressman considera un escenario de intervención keynesiana consistente en organismos semi-autónomos invirtiendo en aquellas áreas en donde la inversión privada no lo hace como, por ejemplo, la reconstrucción de infraestructuras nacionales, la creación y gestión de hospitales y colegios, etc.³⁹

En definitiva, la conexión principal entre el déficit público y la socialización de la inversión propugnada por Keynes se basa fundamentalmente en la forma de financiación de la misma.⁴⁰ Keynes apoyaba una política presupuestaria enfocada a la estabilización de la economía mediante adecuados programas de inversiones recogidos en el presupuesto de capital; presupuesto que debía estar equilibrado a largo plazo.

En consecuencia, ni en la *Teoría General* ni en sus reflexiones posteriores parece haber nada que indique la firme voluntad del economista británico de incrementar indiscriminadamente los

³⁷ Kregel (1985), p. 32. Brown-Collier y Collier (1995) también consideran que “era el cambio anticíclico en la inversión pública lo que debe reducir el tamaño o la necesidad del déficit” (p. 344).

³⁸ CW, XXVII, pp. 322 y 408. Véase también *How to Avoid a Slump*, (Keynes, 1937a, p. 394).

³⁹ Pressman (1987), p. 17. Véase también Meltzer (1981).

⁴⁰ Brown-Collier y Collier (1995), p. 341.

subsidios, las transferencias, o el Estado de bienestar hasta un tamaño desmesurado; al igual que no se encuentra justificación teórica para los persistentes déficit que se han producido desde la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, hay que precisar que Keynes, en la *Teoría General*, no había dado forma completa a su política presupuestaria. Tanto es así que nunca llegó a estudiar y a llevar hasta sus últimas consecuencias su ataque contra el dogma del equilibrio presupuestario y los efectos de la deuda pública. Así lo reconoce Alvin Hansen desde su propia visión keynesiana, para quien Keynes “nunca exploró las implicaciones de una deuda pública en aumento, los problemas del manejo de la deuda, o el importante papel de la deuda pública como un medio para proporcionar activos líquidos adecuados en una economía en crecimiento”.⁴¹

Este hecho debe ser tenido en cuenta para exonerar, al menos parcialmente, al maestro de lo que sus discípulos han promovido en su nombre: Keynes nunca abogó, ni es su *Teoría General* ni posteriores escritos, por incrementar de manera continuada y descontrolada el gasto, el déficit y la deuda pública, que es precisamente lo que ha ocurrido en las economías desarrolladas durante las últimas décadas. Además, tampoco defendió que los gobiernos se endeudasen para sufragar los gastos corrientes, que es práctica habitual hoy en día.

En consecuencia, es posible afirmar que la mayor parte de las políticas económicas que se realizan en su nombre han tendido a permanecer en la superficie de lo que Keynes sugirió (el estímulo de la demanda agregada), sin desarrollar sus prescripciones hasta sus últimas consecuencias (presupuesto ordinario equilibrado, impulso de la demanda por la vía de la inversión más que por el consumo, inversión pública con rendimientos sociales a lo largo del tiempo, etc.), que es lo realmente importante.

Subrayados estos aspectos, es necesario realizar dos consideraciones finales de gran trascendencia. En primer lugar, el hecho de que, incluso aunque se trate de políticas de socialización de la inversión en sentido estricto, éstas también adolecen de limitaciones importantes.⁴² En segundo lugar, es necesario indicar que, si bien es cierto que las políticas

⁴¹ Hansen (1953), p. 191, nota al pie 4. Precisamente, el desarrollo de una política presupuestaria “keynesiana” corrió a cargo, en gran medida, de este economista, así como de Abba P. Lerner. Hansen, en su obra *Política Fiscal y Ciclo Económico* (1945), estudió el papel del gasto y de la deuda pública y su utilización con el objetivo de combatir el desempleo. Por su parte, desde el Reino Unido, las aportaciones de Lerner también fueron fundamentales en este sentido. Su noción de “*functional finance*” en *Teoría Económica del Control* (1951) —es decir, la idea de que tanto los ingresos como los gastos públicos y la deuda pública son un instrumento para el control del gasto agregado de la comunidad— dio forma definitiva a la política fiscal de naturaleza keynesiana.

⁴² A esta interesante cuestión se alude indirectamente en los capítulos 15 y 16.

implementadas en nombre de Keynes no siempre han respondido estrictamente a lo que el economista británico prescribió, no cabe duda de que su figura sí aportó el respaldo teórico necesario para que estas políticas despilfarradoras pudiesen llevarse a cabo. Precisamente por ello entendemos que su estudio reviste tanto interés.

CAPÍTULO 3: LA *TEORÍA GENERAL*: UNAS “CREENCIAS” PARTICULARES

El keynesianismo práctico es una semilla que no puede ser trasplantada a un suelo extraño: cuando así se hace, muere, y antes de morir se vuelve venenosa

Joseph A. Schumpeter,
Diez grandes economistas: de Marx a Keynes

3.1. Breve introducción a los fundamentos filosófico-políticos de Keynes y a su percepción de la economía como ciencia moral

El análisis de la obra de Keynes no puede omitir el importante papel que desempeñan sus circunstancias vitales particulares, así como el contexto histórico que le tocó vivir. Es imprescindible, por tanto “conocer a Keynes el hombre, lo que no puede realizarse sin efectuar un viaje, por lo menos un breve viaje, a su mundo personal y a sus creencias”.¹ El conocimiento de ese mundo keynesiano y su incidencia sobre sus prescripciones de política fiscal son el objetivo principal de este capítulo.

El primero de los aspectos –su mundo personal– alude principalmente a su contexto familiar y social; al marco en el que Keynes vivió su juventud y se desarrolló intelectualmente. Este aspecto, sobradamente conocido y estudiado, puede ser resumido de manera impecable como lo hace Skidelsky al comienzo de su excelente biografía de Keynes:

¹ Requeijo (1983), p. 450.

John Maynard Keynes no sólo se relacionó con las instituciones más tradicionales y prestigiosas, sino que, además, formó parte de la élite de todas las instituciones en las que participó. Seguramente no hubo un momento en su vida en que no contemplara al resto de Inglaterra y a buena parte del mundo, con gran distanciamiento. Se educó en el mejor colegio inglés, Eton, donde fue un “*Colleger*” (la élite intelectual de la institución) y miembro del “Pop” (la élite social). Estudió y fue “*Fellow*” en King’s, uno de los principales centros universitarios de Cambridge, así como miembro de aquel selecto grupo de intelectuales llamado “Los Apóstoles”. Como funcionario estuvo en el departamento más importante de los relacionados con temas internos. Tuvo una conexión muy estrecha con el Primer Ministro y aconsejó a otros muchos. Como discípulo favorito de Marshall, se encontró en el centro de la economía académica inglesa. Como presidente de la *National Mutual Life Assurance Society* perteneció al corazón de la oligarquía financiera del país. En el terreno artístico, militó en el grupo de Bloomsbury, el círculo cultural más influyente de Inglaterra. Cuando se dirigía a su audiencia siempre lo hacía revestido de una autoridad indiscutible. En gran medida alcanzó esta posición gracias a su deslumbrante inteligencia y a su genio práctico. Pero ya desde los comienzos de su vida contó con ventajas considerables que le ayudaron a recorrer cómodamente las etapas a las que sus talentos le destinaban. No hubo problemas de cuna o de acento. Entre tales ventajas, la principal fue haber nacido en Cambridge, ser hijo de John Neville y Florence Ada Keynes, y crecer rodeado de una comunidad de intelectuales.²

El segundo de los aspectos –las creencias– pretende no quedarse en la superficie del personaje, sino acceder a su “yo” interno; es decir a sus fundamentos éticos y políticos. Este aspecto, menos estudiado pero verdaderamente imprescindible para entender la obra de Keynes en toda su dimensión, va a ser tratado en este capítulo.

El objetivo fundamental es demostrar que en la obra de Keynes en general, y en la *Teoría General* en particular, se observan determinados presupuestos de partida de naturaleza ético-política que la caracterizan y condicionan sustancialmente. Sin ánimo de ser exhaustivos, las hipótesis de partida keynesianas que mayor incidencia tuvieron sobre su política fiscal son, a nuestro juicio, las siguientes:

- El corto plazo como horizonte de referencia, con el fin de abordar los problemas inmediatos;
- El papel de la razón, la intuición y la persuasión; y
- La concepción benevolente del Estado y su clase dirigente.

² Skidelsky (1986), p. 25.

No obstante, antes de desarrollar estas creencias, consideramos importante dar unas breves pinceladas a los fundamentos ético-políticos de Keynes.³ La importancia de conocer los fundamentos éticos de Keynes es expuesta claramente por su biógrafo y amigo, Roy F. Harrod: “las contribuciones de Keynes a la teoría económica estuvieron muy relacionadas con sus propuestas prácticas y éstas, a su vez, muy relacionadas con su filosofía general. Para la correcta interpretación de sus conclusiones es indispensable la comprensión del trasfondo de su pensamiento”.⁴

Precisamente, gracias a las excelentes aportaciones realizadas por Harrod y otros biógrafos de Keynes, la ardua tarea de completar este apartado y el siguiente se simplifica considerablemente. Así, por ejemplo, Skidelsky realiza una afirmación que acota enormemente la búsqueda de los fundamentos éticos y políticos de Keynes, centrándola en el filósofo G.E. Moore y en el politólogo E. Burke:

Moore y Burke; la vida de Keynes fue un equilibrio entre ambas clases de responsabilidades morales. Su deber como individuo era conseguir buenos estados mentales para sí mismo y para quienes le rodeaban; su deber como ciudadano era tratar de conseguir una sociedad feliz.⁵

3.1.1 *La dimensión filosófica de Keynes a través de la obra de G.E. Moore*

En 1903, George E. Moore publicó sus *Principia Ethica*; “el libro más importante en la vida de Maynar”, según Skidelsky.⁶ Esta obra condicionó enormemente la reflexión y el debate que tuvo lugar en los grupos de intelectuales más destacados del momento, a los que Keynes perteneció: Los Apóstoles y Bloomsbury.

En ella, el filósofo británico, tratando de explicar la noción de lo “bueno”, llega a la conclusión de que “bueno” es una noción simple e inanalizable o indefinible. Por tanto, cualquier intento de asociar a “bueno” un predicado natural o metafísico hace caer necesariamente en su conocida “falacia naturalista”.

³ No podemos extendernos en exceso en esta cuestión, pues ello nos desviaría del objetivo principal de este capítulo. En consecuencia, a lo largo de estos epígrafes se realizan numerosas referencias a varias obras que abordan detalladamente estos temas. De entre ellas, además de las de sus biógrafos Harrod (1951), Skidelsky (1986 y 1992), Moggridge (1976) o Hession (1984), destaca principalmente la de O’Donnell (1989), dedicada específicamente a ello.

⁴ Harrod (1951), pp. v.

⁵ Skidelsky (1986), p. 163. Aunque Keynes manifiesta influencias filosóficas de varios intelectuales coetáneos como Bertrand Russell, John McTaggart o Ludwig Wittgenstein, como se ha dicho, fue el filósofo británico George Edward Moore quien mayor reflexión suscitó en Keynes.

⁶ *Ibid.*, p. 130. El propio Keynes así lo reconoce: “Nunca he leído que la generación actual los haya leído [los *Principia Ethica*], pero, desde luego, sus efectos sobre nosotros, y las conversaciones que los precedieron y sucedieron, dominaron, y todavía dominan, todo” (Keynes, 1938, p. 454).

En un capítulo de enorme interés titulado “La ética en relación con la conducta”, Moore se plantea lo que es “mi deber”. Su respuesta es aquella acción “que causará la existencia de más bien en el universo que ninguna otra alternativa”.⁷ A partir de aquí, el filósofo inglés deriva una serie de conclusiones entre las que destacan, por su interés, las siguientes:

- I. Resulta imposible conocer con seguridad que, dado un conjunto de acciones, la acción que finalmente se emprende es la que mejores efectos genera a lo largo de un futuro infinito. Sólo se pueden comparar los efectos dentro de un futuro más o menos próximo suponiendo, implícitamente, que los efectos calculados no se alterarán a medida que transcurre el tiempo.
- II. Incluso aunque se estén analizando los efectos inmediatos, ocurre, además, que es prácticamente imposible aseverar que una determinada acción es, *en todos los casos*, mejor que otra. De nuevo aquí hay que actuar de manera precavida y afirmar que una acción es *generalmente* mejor que otra.
- III. “Si ahora nos limitamos a la búsqueda de acciones que sean *en general* mejores como medios que otra alternativa probable, parece que sólo es posible establecer esto, en defensa de muchas de las reglas más universalmente reconocidas por el sentido común”.⁸

Es a partir de esta afirmación donde Keynes choca frontalmente con Moore y su defensa de las reglas morales establecidas:

Aceptábamos la religión de Moore y rechazábamos su moral. Es más, en nuestra opinión, una de las mayores ventajas de su religión era que hacía la moral innecesaria –entendiendo por “religión” la actitud de uno hacia sí mismo y hacia lo último y por “moral” la actitud de uno hacia el mundo exterior y hacia lo intermedio.⁹

Keynes, que se reconocía a sí mismo como un “inmoral”,¹⁰ no estaba dispuesto a seguir las reglas morales generalmente establecidas y aceptadas. A su juicio, Moore llegaba a conclusiones falaces por estar utilizando implícitamente un concepto erróneo de probabilidad. Esta observación motivó a Keynes, durante los años que siguieron a la publicación de los *Principia Ethica*, al estudio de los fundamentos de la probabilidad y su estructuración lógica en el contexto del comportamiento moral. El economista británico desarrolló su idea en un trabajo cuyo título era igual al del capítulo de Moore antes citado –“La ética en relación con la conducta” (contenido en *Miscellanea Ethica*)–

⁷ Moore (1903), p. 231.

⁸ *Ibid.*, p. 239.

⁹ Keynes (1938), p. 454.

¹⁰ *Ibid.*, p. 461: “En lo que a mí concierne, es demasiado tarde para cambiar. Soy, y siempre seré un inmoral”.

que fue leído ante los Apóstoles en 1904 y que constituyó el embrión de lo que posteriormente fue su *Treatise on Probability* (1921), en el que ahonda en la dimensión filosófica de la probabilidad.

El objetivo de Keynes era mostrar que el enfoque de frecuencias relativas que implícitamente utilizaba Moore debía ser sustituido por otro en el que, utilizando toda la información disponible (aún desconociendo toda aquella que Moore consideraba necesaria), se pudiese realizar un juicio racional probabilístico sobre lo que es el deber.¹¹ Como sostiene el profesor Rojo, de acuerdo con este enfoque, la probabilidad hacía referencia al grado de creencia racional con que podía mantenerse una proposición en base a la evidencia disponible, de manera que formular una proposición de probabilidad consistía en sopesar la evidencia referente a las conclusiones; afirmar que una determinada línea de acción era probablemente correcta no significaba avanzar una predicción refutable por los hechos posteriores, sino ofrecer *la mejor estimación de los resultados alcanzables con la evidencia disponible en las circunstancias existentes*.¹² El enfoque de Keynes era marcadamente racional, lo que entra en consonancia con su fuerte fe en el individuo y en su intuición; elementos que le permitían elegir aquello que era intrínsecamente bueno y actuar racionalmente de acuerdo con la información disponible en cada momento.

El capítulo que cierra la obra de Moore –“El Ideal”– fascinó especialmente a Keynes: “el Nuevo Testamento resulta ser un manual para políticos si lo comparamos con la espiritualidad del capítulo sobre el ‘Ideal’. Desde las obras de Platón no he conocido en toda la literatura nada semejante, y creo que ese capítulo de Moore supera a Platón porque no se pierde en la fantasía”.¹³ Moore, en la búsqueda de lo que es bueno en sí mismo, establece una relación con la estética y el conocimiento afirmando que “las cosas más valiosas que conocemos o podemos imaginar son, con

¹¹ Es decir, frente al enfoque que aporta el concepto de frecuencia relativa y al enfoque subjetivo, Keynes se decanta por un enfoque lógico. Para Keynes, tal como expone en su *Treatise on Probability*, la probabilidad era aquella parte de la lógica que abordaba cuestiones que son racionales pero no concluyentes.

¹² Rojo (1984b), p. 23 (las cursivas son nuestras). Keynes desarrolla esta reflexión a partir de las relaciones lógicas entre dos pares de proposiciones en su *Treatise on Probability* (1921): “Para obtener un juicio racional sobre el grado de certeza en una proposición p , es necesario que se cumpla una de las dos siguientes condiciones –(i) que conozcamos p directamente; o (ii) que conozcamos un conjunto de proposiciones h , y conozcamos igualmente otra proposición secundaria q que asevere una relación de certeza entre p y h . En este último caso, h podría incluir una proposición secundaria o primaria, pero es condición necesaria que todas las proposiciones h sean conocidas. Para que podamos obtener un juicio racional de p que sea de un grado inferior de probabilidad que la certeza, es necesario que conozcamos un conjunto de proposiciones h , y que conozcamos asimismo alguna proposición secundaria q que asevere una relación probabilística entre p y h ” (p. 17).

¹³ Keynes (1938), p. 459.

mucho, ciertos estados de conciencia que pueden describirse *grosso modo* como los placeres del trato humano y el goce de los objetos bellos”.¹⁴

En este sentido, como sostuvo el gran economista español Fuentes Quintana, para Keynes, la multiplicación de los bienes y servicios económicos, gracias a una mejor administración, debía permitir al hombre una mayor liberación de sus necesidades absolutas y una disponibilidad de más horas de ocio. “Con ello, la Economía debería perder parte, al menos, de su dramática importancia actual, con lo que la humanidad podría dedicar más tiempo liberado a sus fines permanentes y verdaderos: la cultura, la religión, el arte, la filosofía”.¹⁵

3.1.2 *La dimensión política y el influjo de E. Burke*

En relación con el segundo pilar –los fundamentos políticos– Skidelsky sostiene que “si Moore fue el héroe de Keynes en temas éticos, se puede defender que Burke fue su héroe político”.¹⁶

Keynes sintió una gran admiración por Edmund Burke, padre del pensamiento conservador. Pero, como todo en su vida, fue una admiración no exenta de crítica. Escribió un trabajo universitario sobre él cuando contaba 21 años de edad en el que, a pesar de su juventud, mostró una gran madurez intelectual al tiempo que una claridad analítica excelente. Este ensayo, que tituló *The Political Doctrines of Edmund Burke* (1904), le deparó el Premio Universitario de Ensayos Ingleses. Agrupado en torno a diez secciones, Keynes disecciona los principios políticos de Burke, su ética, su economía y su idea de gobierno y del Estado.

Algunos elementos de ese trabajo son de especial interés a nuestros efectos. Así, por ejemplo, en lo que respecta a su *sistema ético*, Burke identificaba la ciencia Política como una doctrina de medios, cuyo fin último o universal no era otro que el de alcanzar la felicidad general del pueblo. Es decir, en opinión de Burke, no existían fines políticos intrínsecamente buenos e independientes; la política sólo tenía valor en la medida en que se ponía al servicio de ese fin último que era la felicidad de los gobernados, siendo el gobierno el instrumento práctico que permitía lograr dicho fin.¹⁷

Este aspecto resultaba muy interesante a los ojos de Keynes y le iba a marcar profundamente a lo largo de toda su actividad como estadista. Políticamente, no existían actos universal o

¹⁴ Moore (1903), p. 272.

¹⁵ Fuentes Quintana (1983), p. 249. Procede del discurso de despedida de Keynes de la *Royal Economic Society*, al cesar en la dirección del *Economic Journal* en 1945.

¹⁶ Skidelsky (1986), p. 161.

¹⁷ Keynes (1904), p. 6.

intrínsecamente deseables; únicamente la felicidad de la comunidad debía ser el objetivo del gobierno. Una consecuencia derivada de un fin de esa naturaleza es su escasa predisposición a aceptar un mal presente en pro de un (incierto) beneficio futuro.

Nuestro poder de predicción es tan pequeño, nuestro conocimiento de los efectos futuros es tan incierto, que raramente tiene sentido sacrificar un beneficio presente por unas dudosas ventajas en el futuro. Burke consideraba y lo hacía correctamente que raramente puede ser correcto sacrificar el bienestar de una nación por una generación, sumergir a toda una comunidad en la miseria, o destruir una institución por un supuesto milenarismo (*millenium*) en un futuro comparativamente remoto.

(...) De ahí que esté constantemente insistiendo en que el objetivo primordial de los gobernantes y políticos sea asegurar el bienestar presente de los individuos de la comunidad y no correr excesivos riesgos por el futuro; no es esta su función porque no son competentes para llevarla a cabo.¹⁸

De entre los aspectos en los que Keynes mostró mayor hostilidad hacia Burke destacan su defensa del *laissez-faire* y sus tesis sobre la cuestión de la distribución. A su juicio, Burke no logró mostrar “de una manera convincente que el Estado deba permitir morir de hambre a una parte de sus ciudadanos por el hecho de que el libre curso de la Naturaleza conlleve esos resultados”.¹⁹

Críticas hubo también a las propuestas de Burke sobre lo que Keynes denominó su oligarquía benevolente; es decir, la existencia de una clase representativa del conjunto de intereses y sensibilidades que, dotada de la necesaria capacidad e información, decidiese por la totalidad de la población.²⁰

Keynes criticó estos planteamientos *burkeanos* porque consideraba difícil que ninguna clase representativa pudiese representar adecuadamente los intereses y necesidades de la comunidad y porque omitía los poderes educativos de la democracia. No obstante –y esto es una cuestión relevante– sí admiraba la inclinación de Burke a ceder el poder a personas con la adecuada formación y competencia. En línea con esto, como sostiene el profesor Rojo, Keynes aceptaba que los partidos políticos sólo conseguían el poder en una democracia si lograban ganarse la confianza

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 14-15.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 25.

²⁰ *Ibíd.*, pp.57-59. De acuerdo con Keynes, Burke realiza una clara afirmación de lo que éste entiende por clase representativa: “El público británico –sostiene– consta de aquellos adultos por encima de cierta categoría (*menial dependence*) y que tienen tiempo libre suficiente para la discusión política, así como que poseen los medios para la información. Habría aproximadamente 400.000 personas y serían los representantes naturales de toda la población”.

de los votantes; pero entendía que, una vez sentados los principios básicos del partido, su programa debía establecerse por un grupo de intelectuales y técnicos desde arriba.²¹

Por ello, parece que Skidelsky acierta plenamente cuando afirma que los supuestos de Keynes sobre el carácter de la democracia de su tiempo son importantes para comprender su opinión acerca de lo que podía conseguir el gobierno mediante una política económica adecuada.²²

Antes de finalizar este subapartado entendemos necesario aludir brevemente a otros textos importantes que se refieren a sus planteamientos políticos. De entre todos ellos, quizás merezca la pena resaltar dos: *The End of Laissez-Faire* (1926a) y *Am I Liberal?* (1926b).

El primero de ellos es de especial interés porque determina lo que para él debe y no debe ser *Agenda*, entendiendo por ello todo aquello sobre lo que debe disponer el Estado. Keynes ilustra su pensamiento basándose en la proliferación de organismos semi-autónomos que se encuentren entre el individuo y el Estado (cita como ejemplos al Banco de Inglaterra, al puerto de Londres o las compañías de ferrocarril) y en una correcta separación entre servicios *técnicamente sociales* de los *técnicamente individuales*. En este sentido, el economista británico opina que:

La *Agenda* del Estado más relevante no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados están desarrollando ya, sino a aquellas funciones que recaen fuera de la esfera del individuo; aquellas funciones que *nadie* realiza si el Estado no las hace. Lo importante para el Gobierno no es hacer las cosas que ya hacen los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que, en el momento actual, no están siendo realizadas en absoluto.²³

Por su parte, *Am I Liberal?* (1926b) resulta interesante porque es de las pocas veces en las que Keynes se posiciona políticamente. Aunque con cierta reticencia y dependiendo de líderes y programas concretos, lo hace a favor del partido liberal; si bien deja claro que llega a dicha posición por la vía de la exclusión, ya que ninguno de los partidos existentes compartía plenamente sus valores. De los conservadores decía que no le ofrecían “ni comida, ni bebida –y tampoco consuelo intelectual o espiritual”. Los laboristas no le gustaban principalmente por ser un partido de clase; y a él, la guerra de clases le encontraría “del lado de la *burguesía* educada”,²⁴ en lo que ha constituido otra de sus muchas frases frecuentemente citadas.

²¹ Rojo (1984b), p. 44. Este autor señala, no obstante, que los párrafos en los que aparecen estas ideas pertenecían a un discurso pronunciado por Keynes en la *Liberal Summer School*, en agosto de 1925, que posteriormente se convirtió en su artículo *Am I Liberal?* (del que se da cuenta posteriormente); si bien el artículo omitió estos párrafos.

²² Skidelsky (1986), p. 163.

²³ Keynes (1926a), p. 291 (las cursivas pertenecen al texto original).

²⁴ Keynes (1926b), pp. 296-297.

De sobra conocido es el escaso interés que mostraba Keynes por los partidos políticos. “Sus lealtades fueron lealtades hacia las medidas tomadas, no hacia los individuos o grupos”, dice Schumpeter al hablar del interés que Keynes mostraba hacia las cuestiones de la política del Imperio.²⁵ De ahí que, por ejemplo, Keynes criticara igualmente a Lloyd George (a quien apoyó posteriormente) o a Winston Churchill cuando, a su juicio, se alejaban de lo que –entendía él– era una conducta racional.

3.1.3 *La economía como ciencia moral y la economía matemática*

Los planteamientos filosófico-políticos brevemente esbozados en los apartados anteriores repercuten en la concepción de la economía que tuvo Keynes y su relación con la ética y la política. Y es que, en el caso del economista británico, no puede comprenderse la economía sino como medio para conseguir los fines descritos en los apartados anteriores. Es decir, la economía se encuentra al servicio de la ética y los fines políticos.

De hecho, Keynes entendía que la economía era una “ciencia moral”, y como otras ciencias morales, y en línea con la concepción *mooriana* del deber, su objetivo principal debía ser la consecución de la mayor cantidad de bien intrínseco posible. En el fondo de sus acciones y decisiones en todos los planos de su vida siempre subyacía ese ideal de “deber” y la necesidad de alcanzar un mayor grado de justicia y equidad social. Por ello, es posible afirmar que los problemas económicos que se planteaba Keynes tenían más una dimensión ética que propiamente económica.

En este punto, es fundamental resaltar algunos aspectos de la polémica que mantuvo con Tinbergen al hilo de su trabajo *A Method and Its Application to Investment Activity* (1939). En dicha polémica, Keynes dejó meridianamente clara su visión sobre la ciencia económica, tal y como le comentaba a Harrod en una carta fechada en julio de 1938:

Para mí, la economía es una rama de la lógica; una forma de pensar.

Y un poco más adelante continuaba:

La economía es, esencialmente, una ciencia moral y no una ciencia natural. Este hecho implica la utilización de la introspección y de los juicios de valor.²⁶

La visión de la ciencia económica como una parte de la lógica y la ética llevaba implícita una hipótesis muy significativa: la aplicación de las técnicas matemáticas y, en mayor medida, de la econometría al ámbito de la economía no resultaba conveniente. Keynes mantuvo serias dudas

²⁵ Schumpeter (1951), p. 359.

²⁶ CW, XIV, pp. 296-297.

sobre la utilidad de la economía matemática. El motivo es que la verdad que buscaba se relacionaba con la conducta humana lo que, en su opinión, no podía reducirse a un sistema de ecuaciones.²⁷

Además, existía una dificultad adicional como era la compleja interrelación de la economía con otras disciplinas encuadradas dentro de las denominadas ciencias morales, como son la ética, la sociología, la historia o la filosofía.²⁸

Esta relación entre el concepto keynesiano de economía y la imposibilidad de su expresión formal se pone claramente de manifiesto en varias partes de su *Teoría General*. De entre ellas, destaca un párrafo que, aún siendo algo extenso, resulta de especial interés:

El objetivo de nuestro análisis no es proveer un mecanismo o método de manipulación ciega que nos dé una respuesta infalible, sino dotarnos de un método organizado y ordenado de razonar sobre problemas concretos; y, después que hayamos alcanzado una conclusión provisional, aislando los factores de complicación uno a uno, tendremos que volver sobre nuestros pasos y tener en cuenta, lo mejor que podamos, las probables interacciones de dichos factores. *Esta es la naturaleza del pensamiento económico*. Cualquier otro modo de aplicar nuestros principios formales de pensamiento (sin los que, no obstante, estaremos perdidos en el bosque) nos llevará a error. Una falla importante de los métodos pseudo-matemáticos simbólicos de dar forma a un sistema de análisis económico, (...) es el hecho de *suponer de manera expresa una independencia estricta de los factores* que entran en juego, y que dichos métodos *pierden toda su fuerza lógica* y su autoridad si se rechaza esta hipótesis; mientras que, en el razonamiento ordinario, donde no se manipula a ciegas, sino que se sabe en todo momento lo que se está haciendo y lo que las palabras significan, podemos conservar “en el fondo de nuestra mente” las necesarias reservas y limitaciones y las correcciones que tendremos que hacer después, de un modo en el que no podemos retener diferenciales parciales complicadas “al reverso” de algunas páginas de álgebra, que suponen el desvanecimiento de todas ellas. Una parte demasiado grande de la economía “matemática” reciente es una simple mixtura, tan imprecisa como los supuestos originales que la sustentan,

²⁷ Skidelsky (1986), p. 222.

²⁸ Cuenta Keynes la curiosa anécdota que le sucedió con el Profesor Plank, famoso creador de la Teoría Cuántica. En una ocasión, éste le comentó que había estado pensando si estudiar economía pero que finalmente lo había descartado por considerarla demasiado difícil. Conocida la capacidad matemática del físico alemán, se refería a que “la amalgama lógica y la intuición y el amplio conocimiento de los hechos, muchos de los cuales no son precisos, que son necesarios para la interpretación económica en su forma más elevada son, en verdad, sobrecogedoramente difíciles para aquellos cuyo talento consiste básicamente en el poder de imaginar y lograr, hasta sus puntos más alejados, las implicaciones y condiciones previas de factores comparativamente simples que son conocidos con un elevado nivel de precisión”(CW, X, p. 186, nota a pie de página 2).

*que permite al autor perder de vista las complejidades e interdependencias del mundo real en un laberinto de símbolos pretenciosos e inútiles.*²⁹

No obstante, lo dicho hasta el momento no debe entenderse, en ningún caso, como una aversión general de Keynes a la estadística. De hecho, el economista británico fue un firme defensor de la causa del mejoramiento de las estadísticas, pero no para que suministraran la materia prima para los coeficientes de regresión o de correlación, sino para que fueran manejadas por la intuición del economista. “Keynes no fue el primero de los modernos estadísticos, sino el último mago de los números”, señala Skidelsky.³⁰

Es preciso indicar, no obstante, que no todos los autores que han estudiado a Keynes en profundidad comparten que mantuviera una visión contraria a la economía matemática. Sin embargo, existen –a nuestro juicio– diversos hechos objetivos que la respaldan. Así, por ejemplo, Keynes poseía un marcado carácter de economista aplicado y una gran formación matemática y estadística, pero pasó a lo largo de toda su vida profesional y académica sin apenas utilizar las técnicas matemáticas. Además, en muchas de sus obras pueden encontrarse numerosas críticas de gran envergadura a la economía matemática y a las nuevas tendencias que se estaban dando en el campo de la investigación económica. “Es mejor estar aproximadamente en lo cierto que exactamente equivocado” solía decir el economista inglés.³¹

3.2. El corto plazo como horizonte de referencia vital con el fin de abordar los problemas inmediatos

Siguiendo a Moore y Burke, una de las primeras ideas de la filosofía keynesiana, que siempre le acompañó, parte de la base de que, puesto que se desconocen los efectos que los diversos cursos de acción van a generar en el futuro, no tiene sentido tratar de inferir lo que dicho futuro va a deparar. A ello hay que añadir el hecho de que el fin último de los que tienen el poder de decisión consiste en tratar de lograr una sociedad mejor.

Con estos dos puntos de partida, el horizonte temporal en el que se deben concentrar las acciones debe ser, necesariamente, el corto plazo. Esto es, en buena medida, lo que se esconde detrás de su famosa frase “a largo plazo, todos muertos” contenida en su *Tract on Monetary Reform* (1923). Aunque el contexto original en el que está inserta se refiere a la necesidad de controlar la inflación, lo cierto es que se trata de una frase representativa de su filosofía general, según la cual hay que tratar de resolver los problemas de hoy, sin esperar a ver si las fuerzas

²⁹ Keynes (1936), p. 264 (las cursivas son nuestras).

³⁰ Véase Skidelsky (1992), pp. 413-414.

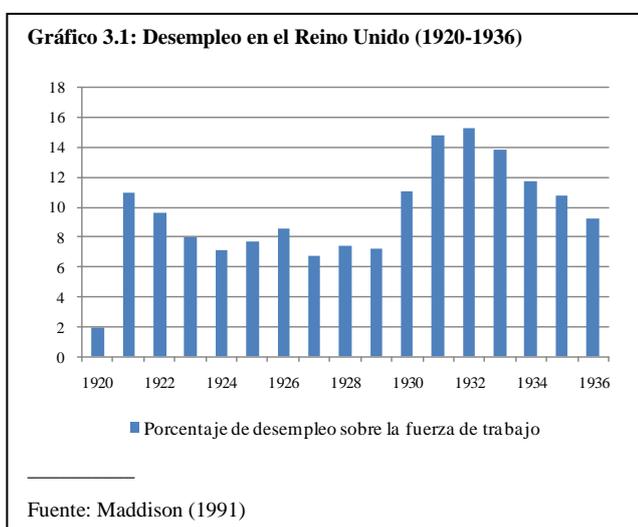
³¹ Skidelsky (1998), p. 39. Sobre la cuestión de Keynes y la economía matemática, resulta de particular interés consultar el capítulo 9 de O’Donnell (1989) y Skidelsky (1992), pp. 610-621.

económicas automáticas los arreglan por sí solas. Como afirma Harrod, Keynes “vivió básicamente en el presente; su entusiasmo estaba enfocado a algo aquí y ahora”.³²

El desconocimiento de los efectos futuros de las acciones y las implicaciones que ello tiene son, precisamente, las principales críticas que Keynes dirige a la teoría ortodoxa. En un breve artículo que se publicó tras la *Teoría General*, Keynes acusa a la teoría clásica “de ser en sí misma una preciosa y rigurosa técnica que trata de abordar el presente abstrayéndose del hecho de que conocemos muy poco del futuro”.³³

Prácticamente la totalidad de los escritos keynesianos o, por lo menos, sus obras más destacadas se centraron en el corto plazo; en los problemas inmediatos a los que había que dar solución.³⁴ En el caso específico de la *Teoría General*, esta obra puede ser considerada como “el producto del estrecho compromiso de Keynes con los problemas económicos del mundo occidental durante los años 20 y 30”.³⁵

Más concretamente, este compromiso consistió en tratar de dar una respuesta a la depresión económica mundial de los años veinte y treinta y, en particular, al gravísimo problema de desempleo



³² Harrod (1951), p. 100.

³³ Keynes (1937b), p. 115.

³⁴ Además de su *Teoría General*, a la que se alude en las siguientes líneas, este es el caso también de sus obras más destacadas: En *Indian Currency and Finance* (1913) propone una reforma –en su opinión– necesaria en el sistema bancario indio; *The Economic Consequences of the Peace* (1919) trata sobre la reconstrucción económica y la inconveniencia del Tratado de Versalles y sus potenciales efectos futuros; *Tract on Monetary Reform* (1923) surge tras los desórdenes monetarios de la Primera Guerra Mundial; en *Treatise on Money* (1930) continúa preocupándose por las cuestiones monetarias de la época, principalmente la estabilidad de precios, aunque con una perspectiva diferente. Igualmente en *How to Pay for the War* (1939) Keynes se ocupa de elaborar un esquema que debía ser aplicado convenientemente tras la Segunda Guerra Mundial para evitar los problemas de financiación e inflación que, en su opinión, se iban a producir, de acuerdo con la experiencia vivida después de la Primera Guerra Mundial. Quizás, la conferencia pronunciada en Madrid en 1930 bajo el título de *Economic Possibilities for Our Grandchildren*, sea una de las pocas excepciones; pues se trata de una charla cuyo contenido está, básicamente, orientado hacia el futuro.

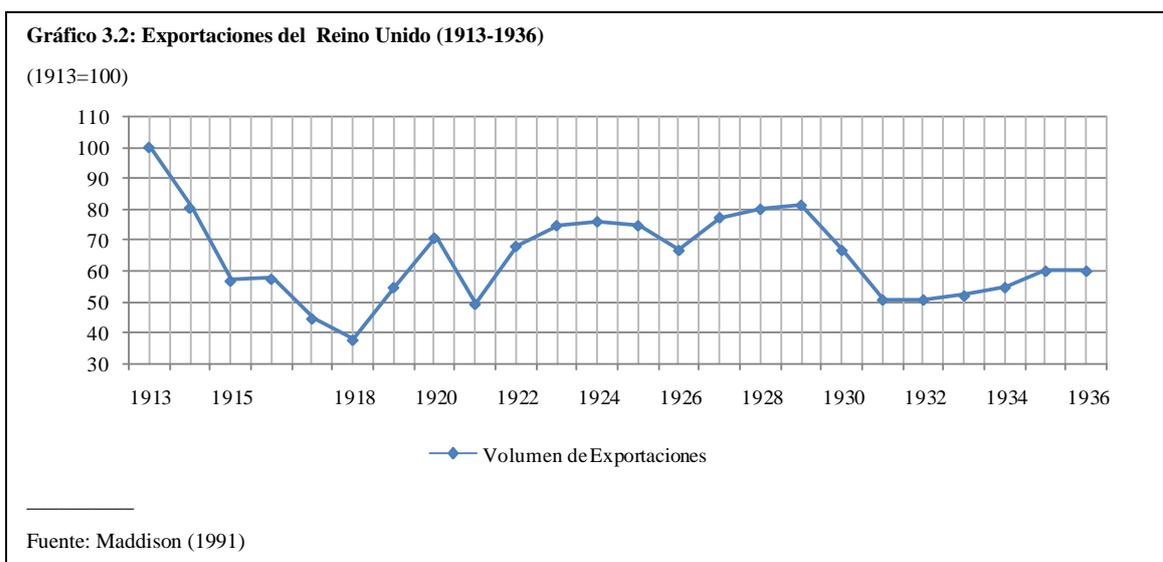
³⁵ Hession (1984), p. 303.

existente en la Gran Bretaña de aquellos años (gráfico 3.1).³⁶

Efectivamente, la época que va desde los años veinte hasta la publicación de la *Teoría General* se caracteriza por el período de entreguerras, que dejó sumida en una profunda depresión a Europa, y que se vio acompañada por la mayor crisis económica del pasado siglo: la crisis de 1929.

El caso del Reino Unido, punto de referencia fundamental para Keynes, fue especialmente llamativo, pues se trata de un país que venía arrastrando una serie de dificultades desde comienzos de siglo. Básicamente, el país anglosajón se vio asolado por dos clases de perturbaciones: la primera de ellas, de naturaleza estructural; la segunda, de índole política e institucional.

En cuanto a los problemas estructurales, la Inglaterra de finales del siglo XIX y principios del XX vio perder significativamente su preponderancia como motor económico mundial y centro financiero internacional. El surgimiento de nuevos competidores tecnológicamente más avanzados a uno y otro lado del Atlántico, junto con el agotamiento de su modelo de crecimiento y la quiebra de los valores victorianos tradicionales, sumieron a Inglaterra en una época de profunda transformación económica y social.



La primera consecuencia de aquella situación fue la caída de las exportaciones británicas (gráfico 3.2), con los consiguientes problemas en su balanza de pagos. De esta manera, la cuota de

³⁶ Otra característica notoria de la obra de Keynes, que está relacionada con su predisposición a abordar los problemas inmediatos que le rodean, es la que expone Schumpeter (1951), en el sentido de que las recomendaciones keynesianas fueron siempre, en primer término, recomendaciones inglesas. Incluso cuando estaban dirigidas a otras naciones, procedían de la consideración de los problemas ingleses, hasta el punto de que “el keynesianismo práctico es una semilla que no puede ser trasplantada a un suelo extraño: cuando se hace, muere, y antes de morir, se vuelve venenosa” (ver pp. 371 y 373).

comercio británico sobre el total mundial se redujo desde el 13,6% en 1913 al 10,7% en 1928, al tiempo que la de Estados Unidos pasó del 12,5% al 15,4% durante en ese mismo intervalo temporal.³⁷

Los factores políticos e institucionales, por su parte, contribuyeron a agravar la situación. Por un lado, la decisión de volver al patrón oro supuso una importante merma en la competitividad e impuso un arduo desafío a los precios y salarios internos que, por otro lado, no lograron compensar o, cuando menos, reducir esa pérdida de competitividad.

Con ánimo de financiar la carga de la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña había abandonado el patrón oro en 1914, y muchas eran las voces que reclamaban su vuelta para tratar de evitar o reducir el impacto negativo que la guerra había tenido sobre su posición de predominio financiero. A Churchill, el entonces ministro de Hacienda, la medida le planteaba ciertas dudas, pero las presiones recibidas inclinaron la balanza hacia el restablecimiento del patrón oro a la paridad prebélica (4,86 dólares por libra esterlina, cuando en el mercado el dólar cotizaba a 4,40 la libra) el 20 de abril de 1925. Keynes consideró que este tipo de cambio, que suponía una apreciación de la libra esterlina del 10%, iba a restar competitividad a la economía británica, incidiendo negativamente en el nivel de empleo. Como consecuencia de la decisión adoptada por Churchill, el economista británico publicó una colección de tres artículos en el *Evening Standard* que fueron publicados posteriormente como *The Economic Consequences of Mr Churchill* (1925).

La idea de las autoridades era que los costes internos de producción (especialmente los salarios) debían ajustarse en un porcentaje igual a la apreciación de la libra para no perder competitividad y, por tanto, empleo. Ahora bien, la inacción del Gobierno por un lado y la escasa flexibilidad del mercado de trabajo británico y la fuerza de los sindicatos por otro, no hicieron factible tal ajuste, por lo que la medida desencadenó una fuerte perturbación monetaria que redundó en un aumento adicional del paro. Todo ello llevó a Keynes a afirmar lo siguiente:

Nuestro problema es reducir los salarios monetarios y, a través de ellos, el coste de la vida, con el objetivo de que, una vez se haya completado el círculo, los salarios reales sean igual o aproximadamente igual de elevados que antes. ¿A través de qué *modus operandi* logra la restricción del crédito ese resultado?

La respuesta no podía ser otra, atendiendo al planteamiento efectuado por el Tesoro y el Banco de Inglaterra:

De ninguna otra manera que intensificando deliberadamente el desempleo.³⁸

³⁷ Aldcroft (1997), p. 97

³⁸ Keynes (1925), p. 218.

De hecho, los salarios reales durante aquellos años, lejos de contribuir a solucionar el problema, lo intensificaron: su crecimiento se situó por encima de la productividad (cuadro 3.1), elevando considerablemente los costes laborales y afectando ostensiblemente al empleo.

Durante la década de los veinte, el desempleo se disparó, constituyendo no sólo un problema económico de grandes dimensiones, sino una evidencia más de que el Reino Unido del siglo XX poco se parecía a la primera nación industrial del siglo anterior.

Por su parte, en aras de evitar la masiva fuga de capitales que se venía produciendo, el Banco de Inglaterra llevó a cabo una política monetaria restrictiva que agravó la crisis que estaba viviendo la economía británica.

Cuadro 3.1: Salario, productividad y tasa de beneficio, Reino Unido (1873-1951)

	Salario real por hora de trabajo (%) (1)	Productividad por hora (%)	Tasa neta de beneficio (%) (2)
	(tasas de variación media anual)		
1873-1913	1,1	0,5	14,9
1913-1924	3,2	1,3	11,2
1924-1937	0,9	0,6	14,2
1937-1951	2,2	1,3	9,3

(1) Deflactado por el deflactor general del PIB.

(2) Cifras que corresponden al año final del período indicado.

Fuente: Rojo (1984b)

Todo ello degeneró en un clima de inestabilidad social que culminó con la huelga general del 1 de mayo de 1926 que, a pesar de ser un período breve, dejó el amargo legado de división y odio entre clases, e hizo muy complicado un posible acuerdo nacional para luchar contra los problemas nacionales e internacionales.³⁹

En este delicado contexto estalla, en 1929, la mayor crisis económica mundial hasta nuestros días. Con ánimo de realizar una aproximación a la denominada Gran Recesión, el cuadro 3.2 recoge algunas magnitudes básicas, tomando como referencia el año 1929. En él se aprecia claramente la dimensión de la crisis.

La mayoría de los países contemplados experimentaron una contracción del producto interior bruto durante aquellos años. Lo mismo ocurrió, además, con las exportaciones de bienes y servicios y la inversión en capital fijo. Todo ello tuvo, como es lógico, una repercusión negativa en el empleo. Los datos disponibles ponen de manifiesto el crecimiento desmesurado que experimentó el desempleo en esos pocos años que, en el mejor de los casos, *únicamente* se duplicó.

Tan sólo se produce un repunte en el consumo privado y, sobre todo, el consumo público. Especial mención merece esta última variable, sobre todo si se comparan las cifras de 1938 con las de 1929.

³⁹ Cameron (1989), p. 407.

Cuadro 3.2: Algunos indicadores de recesión y recuperación en diversos países durante los años 30
(1913=100, salvo en el caso del desempleo)

	Francia	Alemania	Japón	Países Bajos	Reino Unido	EE.UU.
PIB						
1929	100	100	100	100	100	100
1932	85,3	84,2	101,3	92,4	94,9	71,8
1938	96,5	139,6	137,4	103,0	118,4	93,8
Exportaciones de bienes y servicios						
1929	100	100	100	100	100	100
1932	58,7	55,2	124,8	70,8	67,8	55,1
1938	63,0	47,9	203,1	87,8	76,8	81,0
Inversión en capital fijo						
1929	100	100	100	100	100	100
1932	80,3	55,3	91,9	83,8	85,9	30,4
1938	74,4	156,3	215,1	91,4	128,4	53,9
Consumo privado						
1929	100	100	100	100	100	100
1932	94,5	82,8	101,2	108,6	102,0	81,7
1938	104,5	109,8	119,2	101,6	116,7	97,0
Consumo público						
1929	100	100	100	100	100	100
1932	129,8	89,2	129,4	117,0	105,0	108,5
1938	144,7	290,2	197,7	121,7	225,4	146,4
Desempleo en porcentaje de la fuerza de trabajo						
1929	1,2	5,9	n.a.	1,7	7,2	3,1
1932	n.a.	17,2	n.a.	8,3	15,3	22,3
1938	3,7	1,3	n.a.	9,9	9,2	12,4

Fuente: Maddison (1989)

Este panorama tan desolador acrecentó la desconfianza en el sistema capitalista y suscitó en Keynes la idea de que el capitalismo debía ser dirigido por las autoridades públicas o, de lo contrario, no sobreviviría.

En verdad el mundo no tolerará por mucho tiempo más la desocupación que, aparte de breves intervalos de excitación, va unida –en mi opinión inevitablemente– al capitalismo individualista de estos tiempos; pero puede ser posible que la enfermedad se cure por medio de un análisis adecuado del problema, conservando al mismo tiempo la eficiencia y la libertad.⁴⁰

El propio Keynes indica en el prefacio que la *Teoría General* es “un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo”.⁴¹ Dicho estudio tiene el objetivo de atajar los problemas de la época que le ha tocado vivir, tal y como sostiene al término de su obra, en unas notas finales sobre filosofía social:

⁴⁰ Keynes (1936), p. 335.

⁴¹ *Ibid.*, p. 10.

Los principales inconvenientes de la sociedad económica en la que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la renta y los ingresos. Es evidente el nexo de la teoría anteriormente expuesta con lo primero; pero también es importante para lo segundo (...).⁴²

Tan enfocada está la *Teoría General* a la gravísima depresión que asolaba Europa en general y a Gran Bretaña en particular, que John Hicks, en su célebre artículo *Mr. Keynes and the "Classics"*, calificó la economía de Keynes, recogida en su obra magna, como una "economía de depresión".⁴³ En la misma línea lo enuncia su gran biógrafo y amigo Roy Harrod, para quien la *Teoría General* es un "diagnóstico de desempleo crónico o infraproducción".⁴⁴

Numerosas son las referencias que aluden a la *Teoría General* como una teoría construida en torno a una realidad económica de fuerte depresión y desempleo. En esta dramática situación, Keynes entiende que los desplazamientos de la demanda agregada pueden incidir sobre la producción y el empleo sin repercutir notablemente sobre el nivel de precios.

Como se ha comentado con anterioridad, Keynes extrajo una conclusión muy clara de todo lo anterior: el sistema capitalista y sus fuerzas automáticas no son capaces de asegurar unos niveles adecuados de empleo, por lo que es preciso que las autoridades públicas intervengan activamente en el devenir de la economía. A partir de esta idea desarrolla Keynes su *Teoría General*.

En este sentido, es preciso apuntar que, como se ha dicho en alguna ocasión, Keynes hizo tanto por la depresión como la depresión por Keynes. De no ser por una situación tan extrema como la que se vivió en aquella época cabe dudar si la ruptura con los preceptos clásicos y la implantación de las teorías de Keynes hubiese sido, cuando menos, tan armoniosa.⁴⁵

⁴² *Ibid.*, p. 328.

⁴³ Hicks (1937), p. 155.

⁴⁴ Harrod (1948), p. 73.

⁴⁵ Johnson y Johnson (1978), pp. 189-190 exponen lo que, a su juicio, fueron los factores más importantes que explican la aceptación del modelo keynesiano: "por un lado, la existencia de un importante problema social y económico que la ortodoxia prevaleciente no lograba abordar; por otro, una variedad de circunstancias que atrajeron a las generaciones más jóvenes de aquel período: fundamentalmente, el reclamo de la nueva teoría de una mayor relevancia social y distinción intelectual, su incorporación a un método novedoso y confuso de los elementos válidos de la teoría tradicional, la oportunidad que ofrecía para circunvalar el sistema de preeminencia académica por medio de retar a los colegas más destacados con un nuevo enfoque científico autodenominado superior, la presentación de una nueva metodología que hizo que la teoría del equilibrio general fuese controlable y socialmente relevante, y el desarrollo de una nueva relación empírica cuya estimación resultaba estimulante para los econométricos".

En conclusión, el corto plazo en la obra de Keynes sobrepasa la mera hipótesis simplificadora de su modelo y obtiene la consideración de objeto de análisis en sí mismo; es decir, el marco en el que el gestor de la política económica debe –necesariamente– desenvolverse.

3.3. El papel de la razón, la intuición y la persuasión

La confianza en estos tres elementos es una pieza fundamental en la obra de Keynes. Proceden de la esencia misma de su filosofía vital, y siempre se reflejan en el trasfondo de sus escritos, muy especialmente en la *Teoría General*. De hecho, su percepción de la razón y la intuición en el ser humano queda claramente constatada y hay que buscarla en sus discrepancias con Burke y Moore.

Como se subrayó en los apartados anteriores, Keynes creía posible una actuación racional sin conocer toda la información necesaria. Para ello, el individuo se apoyaba en su intuición. “¿Cómo sabíamos cuáles eran los buenos estados psíquicos?”, se preguntaba Keynes en *Mis primeras creencias*, para concluir a continuación que “era una cuestión de percepción directa, de intuición clara y directa sobre lo que era inútil e imposible discutir”.⁴⁶ La intuición se convierte así, en el fundamento del conocimiento, en lo que se puede considerar como una clara visión racionalista.

En palabras de Moggridge, “la naturaleza intuitiva del proceso reflexivo de Keynes aparece claramente en muchos momentos de su trabajo como economista”.⁴⁷ Keynes mostraba una gran fe en el individuo y su intuición como juez del curso de acción adecuado, lo que en la práctica le descargaba de la necesidad de seguir las reglas establecidas. En el plano económico estos planteamientos se concretan, según Fuentes Quintana, de la siguiente manera:

La razón puede y debe llevar a soluciones eficientes a los problemas económicos planteados; soluciones que deben saltar, cuando sea necesario, sobre los principios y reglas establecidos (laissez-faire, patrón oro, Estado mínimo, presupuesto equilibrado, comercio libre).⁴⁸

Esa idea del ser humano actuando racionalmente y ayudado por la intuición en búsqueda del bien intrínseco que beneficie a la población aparece también en la *Teoría General*, cuyo mensaje central es la posibilidad de utilizar el presupuesto público para alcanzar los fines perseguidos. “Es su fe en el poder de la razón, y en la posibilidad de que los gobernantes actúen conforme a sus dictados, que lo llevó a admitir una considerable discrecionalidad de los gobernantes en la política económica”, sostiene Skidelsky.⁴⁹ Resulta evidente, por tanto, que Keynes no consideró el

⁴⁶ Keynes (1938), p. 455.

⁴⁷ Moggridge (1976), p. 32.

⁴⁸ Fuentes Quintana (1983), p. 259.

⁴⁹ Skidelsky (1998), pp. 75-76.

complejo proceso político a través del cual se adoptan las decisiones colectivas. En este proceso, la razón deja paso a los intereses particulares, como se ha tenido ocasión de destacar anteriormente.

La consecuencia evidente de la razón y la intuición en sus planteamientos es el poder y la necesidad de ejercer la acción a través de la persuasión. Este hecho se encuentra, en opinión de Keynes, en la esencia misma del método económico:

En economía, no se puede *condenar* a tu oponente por sus errores; sólo se le puede *convencer* de ellos. E incluso aunque estés en lo cierto podrías no convencerle si existe algún defecto en tus poderes de persuasión y exposición o si su cabeza está tan repleta de nociones contrarias que no puede percibir las claves del propio pensamiento que le estás intentando transmitir.⁵⁰

Aparece aquí otro elemento fundamental de la obra de Keynes: como se comentó en el apartado anterior, Keynes situaba su horizonte de referencia en el corto plazo –en los problemas inmediatos–, con ánimo de solucionar los problemas vigentes. La solución a tales problemas podía entrañar no sólo la ruptura de las reglas establecidas, sino también la necesidad de llevar a cabo un ejercicio de persuasión a sus oponentes, a los políticos o al público general, de manera que fuesen correctamente “guiados”. En este sentido, la labor del economista consistía en “tratar de alterar la opinión pública”,⁵¹ por lo que no podía cumplir su cometido “sino por medio de la persuasión y la simplificación”.⁵²

En su excelente obra sobre los fundamentos filosóficos de Keynes, O’Donnell escribe que “la persuasión como una forma de discurso racional es indispensable para la filosofía de Keynes. La importancia de la persuasión y la conversación en la vida de Keynes apenas necesita énfasis adicional. De hecho, muchos de sus escritos pueden considerarse ‘ensayos de persuasión’ en un intento, como él mismo reconoció en el libro suyo que lleva ese nombre, de ‘influir a la opinión’”.⁵³

Además de unos amplios conocimientos y una enorme capacidad dialéctica, la clave de su capacidad persuasiva se encontraría –según Robinson– en la voz “bonita, musical y resonante, en conjunción con un poder de exposición lúcido sin precedentes, un vocabulario amplio y alegría en sus palabras”. Cuenta este economista que un oponente de Keynes le dijo en una ocasión que lo

⁵⁰ CW, XIII, p. 470. Un claro ejemplo de cómo Keynes era consciente de la necesidad de poner en marcha la maquinaria de la persuasión para lograr sus objetivos era la cantidad de ejemplares de sus libros que enviaba selectivamente una vez éstos se habían publicado. Así, a modo de ejemplo, envió unos 100 ejemplares de su *How to Pay for the War*, antes incluso de que se hubiese publicado, a amigos y personalidades a los que quería persuadir. Además, frecuentemente acompañaba estos ejemplares con una petición de reunión (CW, XXII, p. 99).

⁵¹ CW, XVIII, p. 69.

⁵² CW, XVII, p. 355.

⁵³ O’Donnell (1989), p. 93.

peor de todo era que Keynes lograba persuadirle por muy equivocado que él considerase que estaba.⁵⁴

Para ejercer la labor de persuasión, Keynes eligió, en cada momento, el mejor vehículo de penetración social.⁵⁵ En función de sus necesidades, utilizó la prensa, la carta privada o abierta, la radio, las entrevistas, los artículos científicos o divulgativos, o los libros.

En el caso de la *Teoría General*, la voluntad de persuadir es manifiesta, y se centra en el colectivo de los economistas. Así lo indica él mismo ya desde el prefacio: “Dirijo este libro especialmente a mis colegas economistas, aunque espero que sea comprensible para quienes no lo son”. Este hecho es lógico, pues su intención era desmontar el enfoque clásico que sus compañeros de profesión habían venido sosteniendo.

No podré cumplir mi deseo de persuadir a los economistas que estudien otra vez, con intención crítica, algunos de los supuestos básicos de la teoría, más que por medio de argumentos sumamente abstractos, así como valiéndome a menudo de la controversia.⁵⁶

En consecuencia parece lógico afirmar que cuando Keynes sugiere expandir la demanda agregada para sacar a la economía de la recesión, está partiendo de la base de que su interlocutor es un economista; un miembro de perfil técnico que forma parte de esa clase dirigente con la que él se identificaba, más que de un político en sentido estricto. De acuerdo con la *Teoría General*, el economista, cuya misión básica era la de asesorar al político, podía contemplar un presupuesto en déficit si la situación económica lo requería, siempre y cuando alcanzase un superávit presupuestario en las fases expansivas, obteniendo así el equilibrio presupuestario, no en base anual, sino más a largo plazo.

El esquema de persuasión de Keynes es expuesto adecuadamente por Botas y Urrutia:

La opinión pública debe ser guiada sabiamente, lo que para Keynes significa que hay que prepararla, deshaciendo prejuicios anteriores, para que reconozcan las señales que las políticas económicas emitirán y reaccionen a ellas de la manera adecuada. A su vez, estas medidas de Política Económica, han de ser tomadas por el gobierno bajo la luz de las conclusiones obtenidas y presentadas “inteligentemente” por el economista-funcionario. De

⁵⁴ Robinson (1947), p. 67.

⁵⁵ Fuentes Quintana (1983), p. 256.

⁵⁶ Keynes (1936), p. 9. Un poco más adelante, en la misma página, desarrolla esta idea: “a quienes debo convencer es a mis colegas economistas y no al público en general. En tales condiciones, el público, aunque bienvenido al debate, es sólo un curioso que observa el intento de un economista de encontrar una solución a las diferencias profundas de criterio que hay entre él y los demás, y que, por ahora, han destruido casi toda la influencia práctica de la teoría económica y seguirán destruyéndola mientras no se llegue a un acuerdo”.

esta forma, el economista se eleva de funcionario a taumaturgo, manipulador de todo el orden económico, y consigue que se tomen aquellas medidas que una vez observadas por el público, le harán adoptar unas acciones tales que la coordinación de las actividades económicas quede asegurada.⁵⁷

En el esquema que diseñan estos autores, la intuición desempeña un papel determinante, que aparece en varios momentos del proceso de persuasión.

Keynes era consciente de su enorme capacidad de persuasión. Así lo confirma Harrod en una anécdota que le ocurrió con él. En 1930 le comentó que tenía intención de respaldar un determinado impuesto sobre la renta. Viendo la cara que ponía, Keynes le dijo que no se alarmase, que cuando hubiese terminado la fase en la que estaban, retornarían al libre comercio. Para Harrod estaba claro que confiaba excesivamente en su capacidad de moldear a la opinión pública.⁵⁸

En la misma línea, el gran economista austriaco, Friedrich A. Hayek, cuenta otra anécdota que ilustra perfectamente esta cuestión:

La última vez que le vi [a Keynes], algunas semanas antes de su muerte (...) le pregunté si no se estaba alarmando por el uso que algunos de sus discípulos estaban haciendo de sus teorías. Su respuesta fue que esas teorías habían sido imprescindibles para los años 30, pero que si se convertían en peligrosas, me aseguraba que llevaría a cabo rápidamente un cambio en la opinión pública. Lo que yo le recrimino es que denominase *Teoría General* a un tratado así.⁵⁹

Esta anécdota indica, por un lado, la plena conciencia de Keynes en que el modelo contenido en su *Teoría General* estaba pensado para una situación mundial como la acaecida en los años 30 y, por otro, la confianza excesiva en su capacidad de persuasión. Como sostiene Hayek unas líneas más adelante, es la intuición lo que le hacía estar seguro de los resultados antes de demostrarlos, llevándole a justificar una política determinada a través de diferentes argumentos teóricos, y volviéndole impaciente respecto al lento y duro trabajo intelectual a través del cual avanza el conocimiento.

⁵⁷ Botas y Urrutia (1983), pp. 34-35. Interesante es lo que los autores entienden que, según Keynes, es la esencia de la política económica: “conseguir que los individuos no descuenten los impuestos futuros necesarios para financiar un aumento del gasto público o que no tengan en cuenta el incremento de precios subsiguiente a una inyección monetaria. En otras palabras más modernas podríamos decir que es necesario ser más racional que los individuos racionales, es decir, usar la sensibilidad para engañar de una manera tan perfecta que nunca se descubra”.

⁵⁸ Harrod (1951), p. 427.

⁵⁹ Hayek (1978), p. 287.

3.4. La concepción benevolente del Estado y su clase dirigente

Se expone en último lugar el que es –quizás– el más relevante de elementos sobre los que se asienta la *Teoría General*. Un pilar decisivo, principalmente por las consecuencias prácticas que de él se derivan. En realidad, no es más que la consecuencia lógica de lo subrayado en los apartados anteriores, ahondando en la idea elitista keynesiana de una sociedad organizada en torno a dos clases de individuos: los dirigentes y los dirigidos.

La clase dirigente –la burguesía ilustrada a la que él mismo pertenecía–, además de actuar racionalmente guiados por su intuición, contaba con una sólida formación y una capacidad de persuasión que coadyuvaba a situar a la sociedad en la senda correcta. Además, su naturaleza recta y responsable evitaba cualquier abuso de poder que se les hubiese otorgado, teniendo como fin último la promoción una sociedad mejor.

Es posible que esta visión de la sociedad parta de su propio entorno familiar y de su formación privilegiada. De hecho, sus progenitores formaban parte de la burguesía ilustrada de la época, que encarnaba los valores victorianos tradicionales de religión evangélica y respeto social. Su padre trabajó para la administración de la Universidad de Cambridge y fue un profesor universitario conocido por la publicación de una obra clásica sobre metodología económica (*Scope and Method of Political Economy*, 1890), mientras que su madre –mucho más formada en comparación con las mujeres de su época– llegó incluso a la alcaldía de Cambridge en 1932.

Entre sus muchas labores sociales, los Keynes fundaron en 1888 la Sociedad Ética de Cambridge, como foro de debate y promoción de cuestiones éticas. Este hecho –como subraya Hession– junto con la vinculación de su padre a la Universidad, hizo que el joven Keynes creciera alternando con los más capaces y famosos intelectuales de Cambridge, permitiéndole madurar su propia orientación intelectual.⁶⁰ De ahí que, en el círculo familiar en el que Keynes iba a dar sus primeros pasos, se dejaran ver con cierta frecuencia intelectuales de la talla de Henry Sidgwick o Alfred Marshall.

Su formación tuvo lugar, además, en las instituciones de mayor prestigio de la Inglaterra victoriana –Eton y Cambrige– en las que se rodeó de grandes maestros y brillantes estudiantes. También perteneció a los grupos de intelectuales más destacados como fueron Los Apóstoles y Bloomsbury.

⁶⁰ Hession (1984), p. 23-24.

Para Elizabeth Johnson, Keynes mostraba una tendencia a extrapolar su propia situación personal a la generalidad de Gran Bretaña,⁶¹ en lo que constituye claramente una visión miope incapaz de contemplar el efecto que su entorno familiar y su sólida formación tenían sobre sus posibilidades de desarrollo profesional e intelectual. Según esta perspectiva, Keynes actuaba como si el conjunto de la sociedad británica de la época formase parte de su propio entorno social.

Keynes siempre estuvo rodeado de esa élite llamada a formar parte de la clase dirigente, tal y como él la concebía. En sus ya mencionadas “primeras creencias”, en las que se retrata de manera exhaustiva, sostiene que:

Formábamos parte de los últimos utópicos o melioristas como algunas veces se les ha llamado: los que creen en un progreso moral continuo, en virtud del cual la raza humana está formada por individuos fiables, racionales y decentes, que viven bajo la influencia de la verdad y de las reglas objetivas, personas que no necesitan someterse a los convencionalismos externos, normas tradicionales y reglas inflexibles de conducta, porque pueden guiarse por su propia sensibilidad, por móviles puros y por su segura percepción del bien.

Son, por tanto, aquellos que “tenían capacidad de juicio más aguda, igual que hay ciertas personas que pueden diferenciar un oportuno añejo y otras no”.⁶²

Lo que se esconde detrás de esta hipótesis de partida keynesiana se asemeja a lo que Harrod denominó los “presupuestos de *Harvey Road*”:

Uno de estos presupuestos podría resumirse en la idea de que el Gobierno de Gran Bretaña estaba y continuaría estando en las manos de una aristocracia intelectual que usa los métodos de la persuasión. (...) Keynes tendió a pensar hasta el final que las decisiones verdaderamente importantes se adoptaban por un reducido grupo de personas inteligentes, como el que perfiló el plan de Bretton Woods.⁶³

Otro de sus grandes biógrafos –Donald Moggridge– complementa la visión de Harrod acerca de estos presupuestos:

⁶¹ Johnson y Johnson (1978), p. 16.

⁶² Keynes (1938), pp. 461 y 455 respectivamente.

⁶³ Harrod (1951), pp. 192-193. Este hecho, no le impide intuir a Harrod el problema principal que se esconde bajo este presupuesto y que Keynes no contempló: “Sin embargo, ¿no tendería un gobierno democrático que tuviera una gran cantidad de deberes que atender, a perder el control y a actuar de un modo que los inteligentes no aprobarían? Este es otro dilema. Cómo reconciliar el funcionamiento de una planificación y la interferencia en la democracia con el requisito que, en última instancia, debería prevalecer el juicio mejor considerado. Es posible que los presupuestos de *Harvey Road* fuesen algo natural para Keynes, de modo que no diera a este dilema la consideración que se merece”.

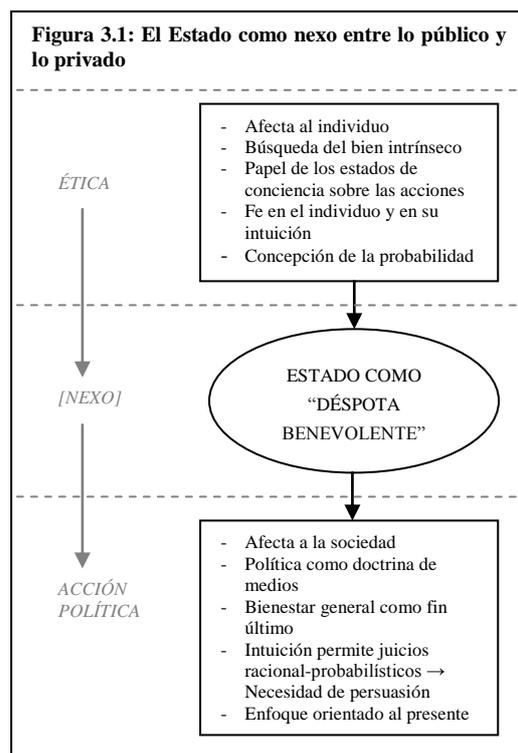
Keynes siempre creyó que “un poco de reflexión clara” o “más lúcida” podría resolver casi cualquier problema. A lo largo de su carrera, eligió cualquier medio disponible para lograrlo, y sus métodos reflejaron su concepción del proceso político y de las fuerzas moldeando a la opinión pública. Además, siempre llevó consigo lo que Harrod denominó “presupuestos de Harvey Road” –aquellos de su juventud– que incluyen los siguientes: las reformas se lograban a través de la discusión de gente inteligente; la opinión pública debe ser sabiamente guiada; el gobierno de Gran Bretaña está en manos de una aristocracia intelectual que usa los métodos de persuasión.⁶⁴

Por lo tanto –y haciendo uso de los elementos desarrollados en este capítulo– es obvio que una concepción tan benevolente de la clase dirigente lleva implícita la necesidad de ampliar su ámbito de influencia. No en vano, de alguna manera, la clase dirigente constituye el nexo de unión entre lo que podría denominarse la esfera privada del individuo (la ética) y la esfera pública (acción política).⁶⁵

En lo que a la esfera privada del individuo se refiere (la ética), tal y como se ha mostrado anteriormente, Keynes mostró siempre una fuerte fe en el individuo y en su intuición; elementos que le permitían elegir aquello que era intrínsecamente bueno y actuar racionalmente de acuerdo con la información disponible en cada momento. Evidentemente, si esa actuación racional es posible aún desconociendo los efectos futuros de tales acciones, entonces no hay necesidad de atenerse a las férreas ataduras impuestas por los valores tradicionales y la moralidad convencional (véase la figura 3.1).

El paso de la esfera privada de la ética a la esfera pública de la acción política tiene lugar en

Keynes mediante la conciliación de lo intrínsecamente bueno con el fin último de la política, a saber, aumentar el bienestar general, consiguiendo con ello una sociedad más feliz.



⁶⁴ Moggridge (1976), pp. 37-38.

⁶⁵ En este epígrafe se utilizan indistintamente los términos “Estado” o “Gobierno” para referirse a todas aquellas decisiones, bien sean administrativas o políticas, que son acometidas por una autoridad pública. No obstante somos conscientes de que, desde el punto de vista de la teoría política, tales términos presentan distintos matices.

Los medios que permiten lograr ese fin último son la política y la economía. De hecho, ésta última disciplina es para el economista británico una ciencia moral subordinada como otras al imperio de la ética; un instrumento en el que la razón y los juicios de valor juegan un papel fundamental y que actúa como medio para lograr un fin de orden superior.

Si el fin último es lograr una sociedad mejor, el horizonte temporal que se debe tomar como referencia es, necesariamente, el corto plazo. Esta conclusión se sustenta en el hecho de que el conocimiento de los resultados futuros de las acciones emprendidas es tan reducido y, por tanto, nuestra capacidad de previsión tan moderada que se hace inútil cualquier sacrificio presente en pro de un beneficio futuro que, además, es esencialmente incierto. No es de extrañar, por ello, que Keynes dirigiese todo su esfuerzo y su astucia a resolver los problemas más cercanos en el tiempo.

El nexo de unión entre la ética y la acción política; entre lo privado y lo público, lo ocupa el Estado, que en Keynes cobra la forma tradicional de “déspota benevolente” en el que se inspiran la mayor parte de los modelos normativos de política económica.⁶⁶ De acuerdo con esta visión heredada, en parte, de la influencia de Moore y Burke, el Estado actúa como un ente monolítico y racional, formado por personas íntegras desprovistas de cualquier interés más allá del logro de una sociedad mejor. En línea con ello, Keynes sentencia:

Cuando las grandes decisiones deben adoptarse, el Estado es el órgano soberano, cuyo propósito es promover el mayor bien de todos.⁶⁷

La inteligencia, los conocimientos y, sobre todo, la intuición y capacidad de persuasión de las personas que lo forman son las herramientas principales para el logro de ese fin.

Esa concepción elitista del Gobierno controlado por sabios racionales y contemplado como una unidad (no como las personas que lo componen) que actúa buscando el bien común en una suerte de “déspota benevolente” implica que el Estado conoce perfectamente lo que la sociedad desea; o dicho de otra manera, que es posible conocer y agregar las preferencias individuales de los miembros que componen la sociedad sin que existan problemas significativos de información ni de agencia.

La *Teoría General* responde fielmente a esta concepción. En ella la visión positiva de la clase dirigente se contrapone a los “dirigidos” (consumidores, inversores y empresarios), cuyo comportamiento es, en muchas ocasiones, aleatorio e irracional. Efectivamente, su análisis concluye que el capitalismo debía ser dirigido por estos sabios, porque sólo así se lograría la ocupación plena:

⁶⁶ A la concepción del Estado como un “déspota benevolente” se dedica íntegramente el capítulo 10.

⁶⁷ Keynes (1923), p. 56.

Espero ver al Estado, que está en situación de poder calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital a largo plazo sobre la base de la conveniencia social general, asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones, ya que probablemente las fluctuaciones en la estimación del mercado de la eficiencia marginal de las diferentes clases de capital, calculadas en la forma descrita antes, serán demasiado grandes para contrarrestarlas con alguna modificación factible de la tasa de interés.⁶⁸

La gran debilidad de este planteamiento estriba, sin duda, en la no consideración de los mecanismos a través de los cuales se adoptan las decisiones en una sociedad democrática, ni en como los agentes económicos responden a las medidas del Gobierno o cómo conseguir la información que tales medidas requieren en términos de recursos necesarios y su distribución. Simplemente parte de la base de que eso es posible y deseable desde un punto de vista de justicia social. Como sostienen Elizabeth y Harry Johnson, las páginas de la *Teoría General* están plagadas de la filosofía victoriana de mejoramiento social:

Hay un intenso aroma en la premisa de que la clase media –la de la gente como Keynes– no sólo conoce adecuadamente lo que debe ser la redistribución del ingreso –con un tono tan condescendiente sobre el nivel de beneficios empresariales que induce a los empresarios a llevar a cabo felizmente sus empresas, y con el nivel y composición especial del consumo que aparentemente harían disfrutar a la clase trabajadora– sino que pueden lograr implementar sus juicios a través del poder del Estado.⁶⁹

Esa clase dirigente interviniendo de manera activa y concluyente en el sistema económico hace que sus teorías sean más fácilmente aplicables en un régimen totalitario que en una sociedad libre, tal y como él mismo reconoce en el prólogo a la edición alemana:

La teoría de la producción agregada, que aspira a proveer este libro, se adapta más fácilmente a las condiciones de un Estado totalitario, de lo que lo hace la teoría de la producción y distribución de un producto dado producido bajo las condiciones de libre competencia y grandes dosis de *laissez-faire*.⁷⁰

⁶⁸ Keynes (1936), p. 149.

⁶⁹ Johnson y Johnson (1978), p. 80. Los autores sostienen, además, que el hecho implícito en la *Teoría General* de asimilar bienestar social con nivel de empleo no sólo representa una visión aristocrática estrecha y paternalista, sino que lleva a un sesgo peligroso en las cuestiones de política económica. Esta visión ignora, además, el papel crucial que juega el desempleo voluntario para proveer flexibilidad, la capacidad de ajuste ante el cambio económico, la oportunidad de buscar un empleo mejor y la posibilidad de los individuos de escapar del aburrimiento de tener que trabajar las mismas horas y haciendo lo mismo semana tras semana (p. 218).

⁷⁰ CW, VII, p. xxvi.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en las dictaduras, en las democracias modernas las decisiones las adoptan los políticos electos, que tienen que responder ante sus votantes y sus demandas sin que exista ningún centro de poder en el que estos pocos ilustrados puedan aislarse de las presiones continuas del electorado.⁷¹

Keynes parece no considerar este hecho. Más bien al contrario: en su opinión, los ministros y los funcionarios públicos dedican su tiempo, no tanto a proponer cambios que beneficien a los ciudadanos, sino a buscar “razones plausibles para no hacer cosas que la opinión pública demanda casi abrumadoramente”.⁷² Según esta visión, los políticos electos parecerían no verse influenciados por sus electores, cuestión que, a la luz de las investigaciones de la teoría de la elección pública, se antoja hoy absolutamente irrealista.

El buen juicio y la rectitud que Keynes atribuye a la clase dirigente no implican, sin embargo, que estuviese convencido de que estos sabios siempre adoptaban las mejores decisiones posibles. Keynes simplemente partía de la hipótesis de que las personas que tomaban las decisiones eran íntegras y su objetivo principal era la búsqueda del bien común, por lo que su actuación incorrecta se debía a convicciones erróneas y no tanto a malas intenciones. Como expone en la *Teoría General*:

Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académicos de algunos años atrás. Estoy seguro que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas.⁷³

Esa visión optimista de la clase dirigente (el Estado) se contrapone en la *Teoría General* a la que tiene de los otros actores (consumidores, empresarios e inversores), cuyos conocimientos parecen ser limitados y cuyas acciones no siempre completamente racionales. Frente a ellos, el Estado aparece como un ente racional provisto de la información y los conocimientos necesarios para realizar la política económica adecuada. Por tanto, es precisamente al Estado (a la clase dirigente) a quién se le puede aplicar esas condiciones de agente racional; clase a la que, como se ha subrayado, pertenecía el propio Keynes.

Su confianza en la acción del Estado le lleva a defender una transición desde un *laissez-faire* decimonónico a un sistema de socialismo liberal, entendiendo por tal:

⁷¹ Buchanan y Wagner (1978), p. 744

⁷² Keynes (1929), p. 125.

⁷³ Keynes (1936), p. 337.

Un sistema en el que podemos actuar como una comunidad organizada para los propósitos comunes y la promoción de la justicia económica y social, mientras que se respeta y se protege al individuo –su libertad para elegir, su confianza, sus opiniones y expresiones, sus empresas y su propiedad.⁷⁴

En este sistema, la planificación por parte del Estado juega un papel esencial, porque es uno de los elementos principales que contribuye a la promoción de la justicia económica y social, en el sentido de disminuir la inestabilidad inherente al sistema capitalista, que tiene su manifestación más clara en su escasa capacidad de lograr el pleno empleo. Más aún, es probable que el sistema económico capitalista no consiga subsistir sin la planificación del Estado, tal y como considera en su *Teoría General*.⁷⁵

Cuando, en 1944, Hayek publicó su excelente obra *The Road to Serfdom*, Keynes le escribió una carta en la que le comentaba sus impresiones. En ella, el economista británico deja meridianamente clara la cuestión planteada en este apartado. La crítica principal que le achaca es la asunción de que la planificación no es más eficiente:

Debo decir que lo que queremos no es la ausencia de planificación; de hecho, yo diría que lo que queremos es más. Pero la planificación debe tener lugar en una comunidad en la que cuanta más gente posible, tanto líderes como seguidores, compartan totalmente su propia posición moral. Una planificación moderada será segura si los que la llevan a cabo están debidamente orientados en su propia mentalidad y corazón hacia la cuestión moral.

(...) Lo que necesitamos es la restauración del pensamiento moral correcto –una vuelta a valores morales adecuados en nuestra filosofía social. (...) Actos peligrosos pueden ser llevados a cabo de manera segura en una comunidad que piensa y siente correctamente; si bien serían el camino al infierno si son ejecutados por aquellos que piensan y sienten erróneamente.⁷⁶

Es decir Keynes favorecía un incremento de la planificación, aunque en un contexto moral adecuado, sea lo que sea que ha de entenderse por “adecuado”; una planificación que entendía como “el problema de la organización *general* de los recursos frente a los problemas *particulares* de producción y distribución”. En su opinión, se trataría de que “todo aquello que, por su naturaleza, es imposible que lo realicen los individuos (...) se lleve a la inteligencia colectiva”. En definitiva, la planificación:

⁷⁴ CW, XXI, p. 500.

⁷⁵ Véase Keynes (1936), p. 335.

⁷⁶ CW, XXVII, pp. 387-388.

No aspira a reemplazar al individuo en el ámbito de las operaciones apropiadas al individuo, ni en transformar el sistema retributivo, ni en abolir el motivo beneficio. Su objetivo es tomar el control central y gobernarlos con una previsión deliberada y, por tanto, modificar el entorno en el que los individuos operan libremente con y contra otros individuos.⁷⁷

Se trataría así de dejar actuar libremente a los individuos en un entorno marcado y decidido de antemano por esta clase dirigente; esta “inteligencia colectiva”, en la que Keynes tiene una fe ciega. Como afirma en su *Teoría General*, el Estado debe establecer “la naturaleza del medio que requiere el libre juego de las fuerzas económicas para realizar al máximo toda su potencialidad de la producción”, siendo ésta la “condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa privada”.⁷⁸

A modo de resumen y de acuerdo con O’Donnell, Keynes establece cinco funciones de las que se debe ocupar el Estado:⁷⁹ 1) salvaguardar el bien común; 2) actuar como agente de racionalidad social; aspecto éste que se manifiesta nítidamente en la *Teoría General*, en donde el papel económico del Estado consiste en “ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, sobre la base de la conveniencia social general”;⁸⁰ 3) proteger la libertad individual y personal, estableciendo –como se ha indicado– el entorno en el que los individuos operan; 4) asociarse con el sector privado de manera que surjan sinergias entre ambos; y 5) acometer acciones que no se guíen por criterios comerciales.

Como conclusión a este apartado, la pregunta a plantearse sería si esta idea del Estado como un ente único y benevolente es sostenible, hasta el punto de acometer esos “actos peligrosos” de manera segura, tal y como sugería Keynes a Hayek. En opinión de O’Donnell:

La concepción del Estado subyacente en Keynes consistía en la visión común del periodo de entreguerras. El Estado se gestionaba por una burocracia ilustrada y racional, representante del bien común y capaz de hacer caso omiso de los intereses de clase y creados. No se ignoraban cuestiones como las burocracias interesadas o los desacuerdos sobre el bien público, pero sí se minusvaloraban o eran vistas como remediables.⁸¹

Con el transcurso de los años, la teoría económica y la experiencia han demostrado que esa visión del Estado y de su clase dirigente no se asemeja en absoluto a la realidad, ocurriendo –en no pocas ocasiones– que las intervenciones públicas encaminadas a corregir los fallos del mercado acababan teniendo efectos verdaderamente indeseables.

⁷⁷ CW, XXI, pp. 87-88.

⁷⁸ Keynes (1936), pp. 334-335.

⁷⁹ O’Donnell (1989), pp. 301-305.

⁸⁰ Keynes (1936), pp.334-335 y 149

⁸¹ O’Donnell (1989), pp. 307-308.

CAPÍTULO 4: LA INCIDENCIA DE KEYNES EN LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA DE POSGUERRA. UN BALANCE FINAL A LA TRANSFORMACIÓN INTELECTUAL KEYNESIANA

En algún sentido, hoy somos todos keynesianos; en otros ya no somos keynesianos. Todos usamos el lenguaje y el aparato keynesiano; ninguno de nosotros acepta las conclusiones keynesianas originales

Milton Friedman,
Dollars and Deficit

4.1. Consideraciones iniciales

La *Teoría General* supuso el comienzo de un período fructífero de aportaciones económicas, que dan lugar al surgimiento de diversas escuelas de pensamiento y nuevos enfoques. Las siguientes páginas aspiran, tan sólo, a realizar un sencillo y veloz análisis de la historia de la macroeconomía durante las últimas décadas, con una finalidad concreta: señalar que, salvo algunas excepciones, la teoría económica ha seguido fielmente la senda trazada por Keynes, ya sea para criticarla o apoyarla. Desde esta óptica existen dos bloques diferenciados:

- 1) Aportaciones que siguen la senda trazada por Keynes, desde una perspectiva crítica o favorable; y
- 2) Aportaciones que abandona dicha senda y/o concentran su análisis en los pilares teóricos del pensamiento keynesiano.

Aceptado el hecho de que los trabajos de Keynes supusieron el desarrollo de la moderna macroeconomía,¹ las aportaciones en este campo son, por definición, aportaciones que siguen la estela marcada por Keynes. Obviamente, esta afirmación no implica calificar como keynesianas todas las aportaciones en el campo de la macroeconomía posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Supone destacar, simplemente, que gran parte de estos trabajos, más que cuestionar los pilares sobre los que se sustenta el edificio keynesiano, los acepta como válidos y se adentran en sus relaciones y proposiciones lógicas, bien sea para profundizar y mejorar los planteamientos originales de Keynes o para criticar su estructura teórica; pero en ambos casos –y con todos las cautelas necesarias– se acepta su marco de acción y, con ello también, sus creencias subyacentes.

Por tanto, la discusión en el primer bloque de aportaciones gira en torno a las cuestiones suscitadas por el propio Keynes, como la forma que tiene la función de consumo, la capacidad de la demanda agregada, la paradoja del ahorro, la trampa de liquidez, el equilibrio sin pleno empleo o el papel de las expectativas. Junto a ello, y a pesar de la oposición que había mostrado Keynes, otro rasgo habitual de las aportaciones en este ámbito es su incorporación en modelos econométricos de complejidad creciente, pero cuyos componentes –consumo, inversión y demanda de dinero– reflejaban los tremendos progresos teóricos y empíricos que había realizado Keynes.²

El segundo bloque de aportaciones se caracteriza por no seguir la senda marcada por Keynes y/o centrar su crítica en sus pilares teóricos. El elemento común es su absoluto distanciamiento con la esencia del pensamiento keynesiano. Desde esta perspectiva, no interesa tanto adentrarse en su estructura teórica interna (aunque algunos autores, de hecho, sí lo hagan), como realizar una enmienda a la totalidad de la doctrina keynesiana.

Aunque, en ocasiones, no resulta sencillo encuadrar inequívocamente las escuelas de pensamiento dentro de estos bloques, a nuestros efectos sí es tolerable esta simplificación. Según esta perspectiva, se pueden considerar aportaciones que siguen la senda trazada por Keynes a la síntesis neoclásica, los poskeynesianos, los monetaristas, la nueva macroeconomía clásica, los economistas de la oferta o los neokeynesianos. Por su parte, formarían parte del segundo bloque la escuela marxista, la austriaca y la de la elección pública.

Lo que *a priori* resulta más sorprendente es, quizás, la inclusión en el mismo bloque de keynesianos y monetaristas de distinto signo, teniendo en cuenta la tradicional separación que se establece entre ellos. Pero, desde la perspectiva que aquí se propone, y con independencia del grado de afinidad hacia Keynes, ambas escuelas basan sus argumentos en un mismo marco analítico, y

¹ Galindo (2003), p. 11.

² Blanchard (2000), p. 557.

utilizan los mismos conceptos. Además, en ambos casos, los métodos matemáticos y econométricos constituyen un elemento indispensable para el análisis económico. Ambas siguen, en definitiva, la senda trazada por el economista británico.

De hecho, un breve repaso a las corrientes que se encuadran bajo este epígrafe permite verificar que todas ellas surgen y se desarrollan en una secuencia lógica de réplicas y contrarréplicas que se inicia en los años posteriores a la publicación de la *Teoría General*.³

Nótese que el propio Friedman, en unas declaraciones a *Time*, aceptaba implícitamente esta clasificación, al sostener que “en algún sentido, hoy somos todos keynesianos; en otros ya no somos keynesianos. Todos usamos el lenguaje y el aparato keynesiano; ninguno de nosotros acepta las conclusiones keynesianas originales”.⁴ Por este motivo, estamos de acuerdo con el profesor Rojo cuando afirma:

Friedman compartía el modelo teórico poskeynesiano y, en ese sentido, su aportación teórica no era grande; pero sus apreciaciones empíricas sobre la estabilidad de ciertas funciones y sobre valores de determinadas elasticidades del modelo así como sobre la capacidad de las autoridades para controlar la cantidad de dinero llevaban a Friedman a conclusiones distintas de las keynesianas sobre el funcionamiento de las economías y sobre las posibilidades de las políticas de estabilización.⁵

Es decir, Friedman y, por extensión, los monetaristas de diverso signo, seguían la estela marcada por Keynes, con independencia de que llegasen a conclusiones bien distintas. De hecho, la tradicional polémica entre keynesianos y monetaristas es, en muchas ocasiones, perfectamente reducible a la síntesis neoclásica y a las pendientes de las curvas IS-LM mediante las pertinentes hipótesis acerca de la estabilidad de la inversión, la demanda de dinero o la rigidez en los precios y salarios.

Por tanto, lo que diferencia unas aportaciones de otras dentro del primer bloque es su respaldo o su crítica a las conclusiones keynesianas o, expresado en otros términos, su grado de afinidad hacia el mercado. Pensamos que Skousen acierta plenamente cuando afirma:

No hay duda de que la razón por la cual la escuela de Chicago logró mayor aceptación [que la escuela austriaca] estuvo en el hecho de que tenían elementos en común con el Keynesianismo: ambos empleaban conceptos agregados; ambos confiaban en estudios

³ A estos efectos es interesante, por ejemplo, Galindo (2003).

⁴ Friedman (1968a), p. 15.

⁵ Rojo (1996), p. 92.

empíricos para dar soporte a sus modelos; y ambos favorecían alguna forma de implicación del gobierno en la esfera macroeconómica.⁶

Un claro ejemplo es el que recoge Garrison. En su opinión, mientras que muchos de los conflictos entre keynesianos y monetaristas pueden ser entendidos por diferente orientación temporal (corto plazo frente a largo plazo, respectivamente) o por diferente orientación filosófica, ninguna de las dos visiones considera los mecanismos de mercado *dentro* de la inversión agregada.⁷

No obstante, resulta imprescindible reconocer la dificultad de establecer una clasificación de estas características. Pero, como se indicó, ésta es, tan sólo, una forma particular de recorrer la historia de la economía durante las últimas décadas. Así, algunos autores (quizás Friedman es el más evidente) combatieron al keynesianismo tanto en el ámbito de sus relaciones lógicas, como en la esencia misma de sus planteamientos. Del mismo modo, algunos autores marxistas o austriacos también se adentraron en la estructura teórica interna keynesiana; pero su rasgo más destacado es la clara ruptura que suponen con el pensamiento keynesiano; motivo que explica su encuadre dentro del segundo bloque.

4.2. Aportaciones que siguen la estela señalada por Keynes (o dentro del marco de acción keynesiano)

La muerte de Keynes fue, sin ningún género de duda, una pérdida muy destacada para el mundo económico. Tanto sus partidarios como sus detractores eran conscientes del papel tan relevante que había desempeñado en la historia del pensamiento económico. Incluso aquellos que disentían profundamente de él, no negaban que Keynes había puesto sobre la mesa importantes elementos de discusión sobre los que cabía continuar trabajando.

La lectura de la *Teoría General* permite poner de manifiesto, ya desde el inicio, su enorme ambigüedad. Es una obra que presenta conceptos totalmente novedosos, a menudo rodeados de confusión, y con el mínimo grado de formalización posible, muy en línea con la concepción de la economía de Keynes. Esa ambigüedad, que la hace –a juicio de Samuelson– propia de un genio,⁸ ha motivado una sucesión interminable de interpretaciones y, en definitiva, polémicas, en las que se

⁶ Skousen (1992), p. 26.

⁷ Garrison (1992), p. 136.

⁸ “Es un libro mal escrito, pobremente organizado; cualquier lector profano en la materia que, guiado por la reputación previa del autor, compró el libro, ha sufrido un engaño de cinco chelines. No encaja bien para las clases. Es arrogante, en tono malhumorado, polémico y no especialmente generoso en los reconocimientos. Abunda en fárragos y confusiones (...). Destellos de perspicacia e intuición intercalan un álgebra tediosa. Una definición poco elegante traslada de repente a una inolvidable secuencia. Cuando se le llega a dominar, encontramos su análisis obvio pero, al mismo tiempo, nuevo. En breve, es la obra de un genio” (Samuelson, 1946, p. 190).

han visto envueltas las diversas escuelas de pensamiento. Estas corrientes, en algunos casos, han apoyado y reforzado las tesis de Keynes; en otros se han posicionado en contra de ellas. Pero en ambos casos aparece un mismo hilo conductor: las cuestiones inicialmente planteadas por Keynes y su marco analítico.

Destaca, en primer lugar, el artículo clásico de John Hicks, *Mr. Keynes and the "Classics"* (1937), que iba a dar forma al conocido modelo IS-LM. Este modelo, posteriormente popularizado por Alvin Hansen en *A Guide to Keynes* (1953), aspiraba a moldear las ideas básicas contenidas en la *Teoría General* y a ponerlas en relación con la economía clásica, dando lugar a la conocida *síntesis neoclásica*.

Aunque este modelo presenta diversas limitaciones sustanciales a la hora de incorporar algunos elementos de la *Teoría General* (a modo de ejemplo, no contempla el papel de los *animal spirit*), lo cierto es que pronto fue aceptado ampliamente por la comunidad académica, y todavía hoy continúa siendo el modelo enseñado en todas las universidades, principalmente en los primeros años de formación macroeconómica. Este hecho se justifica por su sencillez y su claridad expositiva, que lo hacen especialmente útil desde un punto de vista didáctico.

Una de las principales consecuencias del modelo IS-LM fue el desarrollo de lo que hasta entonces había sido únicamente una incipiente disciplina, la econometría, que a partir de este momento cobra un papel especial. No es sólo que las teorías keynesianas propiciasen el desarrollo de modelos de contenido econométrico, sino que más bien se apoyan en ella para poder articular sus políticas intervencionistas, dotándolas de rigor científico y abriendo así un filón para los jóvenes economistas de la época, mucho más propensos a la utilización del aparato econométrico que sus maestros.

En definitiva, como afirma Rojo, el modelo teórico a corto plazo –keynesiano– se presentaba como derivado del modelo general a largo plazo –neoclásico– mediante la introducción de un supuesto específico –la rigidez a la baja de los salarios–; el modelo neoclásico ofrecía una integración de la teoría del valor y la teoría de la renta y, a través de él, la macroeconomía aparecía fundamentada en la microeconomía ortodoxa.⁹

Las aportaciones de diversos autores como Franco Modigliani, James Tobin, Don Patinkin, Robert Mundell y Marcus Fleming contribuyeron a perfilar y extender el modelo básico. En la difusión del pensamiento keynesiano de origen neoclásico, fue crucial la publicación del famoso manual de Paul A. Samuelson, *Economics: An Introductory Analysis* (1948); libro traducido a

⁹ Rojo (1984b), p. 334.

numerosas lenguas y empleado en la mayoría de las universidades del mundo, lo que le convierte, quizás, en el manual más relevante en la materia durante las últimas cinco décadas.¹⁰

Por otro lado, el modelo keynesiano original, estático y enfocado al corto plazo, precisaba ser dinamizado y aplicado al ámbito del crecimiento económico, tarea que corrió principalmente a cargo de Roy Harrod y Evsey Domar y, posteriormente, de Robert Solow.

No obstante, la idea de conciliar la teoría keynesiana con la de los clásicos no suscitó un apoyo unánime en el mundo académico; en torno a ella se fueron gestando fuertes críticas, principalmente a partir de los años sesenta. Dichas críticas fueron realizadas por autores de gran renombre, agrupados en la *corriente poskeynesiana*. El elemento principal de esta corriente heterogénea fue su frontal oposición a lo que consideraron una desnaturalización de la esencia del pensamiento de Keynes. De hecho, la síntesis neoclásica no siempre guardó una conexión clara y directa con las ideas de Keynes, quien mostró cierto escepticismo hacia ellas durante los últimos años de su vida.

En dos importantes textos, Axel Leijonhufvud y Sidney Weintraub vertieron duras críticas a la síntesis neoclásica,¹¹ que fue tildada de “keynesianismo bastardo” por otra destacada autora poskeynesiana, Joan Robinson. A estas críticas se fueron sumando autores de la talla de Jan Kregel y Alfred Eichner, que llegaron a considerar al movimiento poskeynesiano como un nuevo paradigma.¹²

Esta corriente poskeynesiana, surgida en Cambridge, recuperó la preocupación tradicional de los autores clásicos y de Marx acerca del crecimiento y la distribución, tratando de incorporar los elementos principales de la teoría de Keynes en este marco. Muchos de estos autores habían sido discípulos directos y amigos íntimos de Keynes. En muchos casos incluso habían formado parte del *Circus* de estudiantes que se había dedicado a discutir los borradores de la *Teoría General*, trasladando posteriormente sus conclusiones al propio Keynes.

Entre los economistas principales que se encuadrarían dentro de esta corriente cabe destacar los nombres de Richard Kahn, Joan Robinson, Piero Sraffa, Nicholas Kaldor y Michael Kalecki. Éste último merece una mención especial en la medida en que, partiendo de Marx, logró formular, incluso antes que el propio Keynes, la teoría de la demanda efectiva. De hecho, en un texto escrito en polaco en 1933 y traducido posteriormente al inglés bajo el título *Essay on the Business Cycle*

¹⁰ El libro ha alcanzado ya, en 2006, su 18ª edición.

¹¹ Véase Leijonhufvud (1968) y Weintraub (1978).

¹² Robinson utilizó estos términos en su revisión a un libro de Harry Johnson (contenida en *Economic Journal*, Vol. 72, September 1962, p. 690). Véase también Kregel y Eichner (1975).

Theory ya anticipaba muchas de las conclusiones a las que llegó posteriormente Keynes en su *Teoría General*. La publicación en polaco de tal artículo, junto con el hecho de no encontrarse en uno de los centros académicos más prominentes de la época, privaron a este economista del merecido reconocimiento que sí obtuvo Keynes.

Además de las polémicas entre neoclásico-keynesianos y poskeynesianos, entre los años cincuenta y setenta se produjo otro enfrentamiento enormemente productivo desde el punto de vista teórico y práctico de la política económica: el debate entre keynesianos y monetaristas que, en buena medida, se desarrolló en el marco de la síntesis neoclásica.

El *monetarismo* atacó la fe ciega que los keynesianos tenían en la política fiscal, cuestionando su filosofía intervencionista. En su órbita se encontraron economistas de la talla del ya mencionado Milton Friedman, pero también de Karl Brunner (artífice de la denominación de la escuela como monetarista) o Allan Meltzer, y muchos otros, siendo el primero de ellos —el que fuera profesor de la Universidad de Chicago— el autor más influyente. Encabezado por él, el monetarismo muestra su oposición a la teoría y a las políticas de estabilización keynesianas, resaltando la supremacía de los impulsos monetarios frente a los fiscales. Basando sus argumentos en la —por entonces— olvidada teoría cuantitativa del dinero, sostenían igualmente que el sector privado era, en esencia, estable.

Dos fueron los retos que Friedman tuvo que abordar para demostrar que la teoría keynesiana erraba en su diagnóstico y en sus principales prescripciones: la estabilidad tanto de la demanda de dinero como de la función de consumo.¹³ De lo primero se ocupó en 1956 mediante la publicación de una serie de estudios recogidos en *Studies in the Quantity Theory of Money*, sosteniendo que la demanda de dinero (función recíproca de la velocidad del dinero) estaba fuertemente influida por factores estables (salud, educación e ingresos esperados), de manera que la relación entre la oferta de dinero, los precios y la producción era más estable de lo que Keynes había considerado.

De gran interés fue su contribución a la teoría del consumo —el segundo de los retos—, mediante la definición del concepto de renta permanente desarrollado en su *Theory of Consumption Function* (1957). De acuerdo con Friedman, el consumo de los individuos es función de su renta permanente a largo plazo, y no de su renta actual, por lo que su flujo de consumo es regular.¹⁴ Esta

¹³ Buchholz (1999), pp. 235-236.

¹⁴ Curiosos es el hecho de que, como se recogió en el capítulo 2, el propio Keynes ya había llegado a resultados similares a los de Friedman: “Uno no tiene suficiente experiencia para afirmar que variaciones a corto plazo en el consumo son, de hecho, practicables. La gente ha establecido su estándar vital. Nada les incomoda más que estar sujetos a presiones constantes para aumentarlo y disminuirlo constantemente. Una disminución de la imposición, en la que la gente sólo pueda confiar en un corto plazo indefinido podría tener un impacto muy limitado sobre su consumo” (Keynes, CW, XXVII, pp. 319-320).

conclusión asestaba un duro golpe al keynesianismo, que partía de la base de que el consumo de los individuos era muy volátil pues variaba a medida que lo hacía su renta actual. La consecuencia de ello es que el sector privado se comporta de manera más estable de lo que la teoría keynesiana predecía.

A partir de aquí, el debate se centró, principalmente en las posibilidades de la política económica. Uno de los frentes dónde más patente se hizo esas diferencias entre monetaristas y keynesianos fue en la famosa curva de Phillips. En 1958, el profesor Alban W. Phillips había publicado su famoso artículo, *The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, en el que establecía una relación inversa entre los salarios monetarios y el desempleo. Esta relación despertó un intenso debate en la comunidad científica, fundamentalmente por sus implicaciones de política económica.

Paul A. Samuelson y Robert Solow contribuyeron significativamente a popularizarla, sustituyendo los salarios monetarios por los precios.¹⁵ De esta manera era posible plantear una teórica relación (*trade-off*) paro-inflación que permitía a las autoridades elegir la combinación entre ambas variables que más se ajustaba a su estrategia de política económica. Esta relación, junto con el desarrollo de la econometría y sus modelos parecía haber logrado situar a la economía –por fin– a la altura de otras ciencias.

Friedman combatió activamente la existencia de esa relación en su conocido artículo *The Role of Monetary Policy* (1968). Junto a él se situaron muchos otros autores que formaron parte de lo que fue el monetarismo de segunda generación, surgido a partir de modelos de equilibrio continuo y expectativas racionales, y conocido como *Nueva Macroeconomía Clásica* o Escuela de las expectativas racionales. En ella destaca la aportación de Edmund S. Phelps, *Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time* (1967). Tanto él como Friedman se encargaron de demostrar que la curva de Phillips tenía una vigencia transitoria, por lo que no tenía mucho sentido articular políticas económicas basadas en ella. El argumento principal giraba en torno al concepto de NAIRU, la tasa natural de desempleo no aceleradora de la inflación, según la cual, los intentos de situar la tasa de paro por debajo de un determinado nivel –su nivel natural–, que viene determinado por factores estructurales en el mercado de trabajo, conducían indefectiblemente a aumentos en la inflación; es decir, la función descrita por Phillips dejaba de tener una pendiente negativa y pasaba ser vertical en el punto en que se situaba la NAIRU.

La crisis de los años setenta, en la que se produjo simultáneamente una elevada tasa de paro con una fuerte inflación –la denominada *estanflación*–, se encargó de demostrar de forma

¹⁵ Véase Samuelson y Solow (1960).

dramática que la relación entre paro e inflación no tiene por qué mantenerse, poniendo fin a la supremacía de las teorías keynesianas y abriendo el camino a las nuevas teorías que estaban surgiendo.

En el ámbito de la Nueva Macroeconomía Clásica, autores de la talla de John F. Ruth, Edmund S. Phelps, Robert E. Lucas, Thomas Sargent, Neil Wallace, Robert Barro, Finn E. Kydland y Edward Prescott se encargaron de formular la hipótesis de las expectativas racionales y de la inconsistencia temporal. Demostraron que los gobiernos sólo consiguen afectar a la producción a través de sus políticas en la medida en que los agentes económicos no anticipen sus efectos y reaccionen en consecuencia. Lo que subyace es un feroz ataque a la economía keynesiana, que presuponía errores sistemáticos en las previsiones y reacciones de los agentes económicos a las políticas económicas de los gobiernos.

La respuesta de los keynesianos, principalmente de la mano de Modigliani, Tobin y Solow, consistió, básicamente, en acusar de falta de realismo a la hipótesis de expectativas racionales. Criticaban, además, el elevado grado de abstracción derivado de su compleja formulación matemática.

En este sentido, parece justificada la afirmación de Bellante cuando sostiene que “da la impresión de que el keynesianismo ortodoxo ha muerto con la espada con la que un día vivió. (...) La escuela de las expectativas racionales/neoclásica venció al keynesianismo ortodoxo jugando a su propio juego”.¹⁶

No obstante, el keynesianismo no ha cesado en su empeño de aplicar las enseñanzas de Keynes para combatir la inestabilidad de la economía. La nueva corriente *neokeynesiana* ha intentado comprender las causas de la rigidez de salarios y precios, que los keynesianos de los años cincuenta simplemente dieron por sentado. Ha desarrollado modelos que explican el ajuste imperfecto ante las perturbaciones, basados en costes de información, fallos de coordinación, costes “de menú”, hipótesis de salarios de eficiencia, histéresis, etc. Estos modelos pretenden demostrar que, incluso con expectativas racionales, puede ocurrir que el mercado de trabajo no se vacíe.¹⁷ Entre los nombres más destacados están los de Gregory N. Mankiw y David Romer,¹⁸ así como los de George A. Akerlof, Janet L. Yellen, Lawrence Summers, Assar Lindbeck, Dennis J. Snower y el del Premio Nobel, Joseph Stiglitz.

¹⁶ Bellante (1992), p. 123.

¹⁷ Skidelsky (1998), p. 205.

¹⁸ Véase Mankiw y Romer (1991).

Para finalizar, también durante los últimos años se ha recuperado el interés por el estudio del crecimiento económico, dando lugar a un conjunto de nuevas aportaciones enmarcadas dentro de la *nueva teoría del crecimiento*, basada en el crecimiento endógeno. Esta nueva escuela, en la que se encuentran economistas como Robert Lucas, Paul Romer, pero también Alwyn Young, ha centrado su atención en dos cuestiones concretas: los determinantes del progreso tecnológico y los rendimientos crecientes a escala.¹⁹

A modo de conclusión, este breve repaso a la historia de la macroeconomía durante las últimas décadas permite verificar que los problemas que planteó Keynes, los elementos de su teoría, su concepción agregada de la economía y muchas de sus propuestas han ocupado la mayor parte de los esfuerzos investigadores de las diversas corrientes intelectuales que, con independencia de su grado de afinidad, han seguido la senda que marcó el economista inglés y, por extensión, han aceptado –en cierta medida– sus pilares subyacentes.

4.3. Aportaciones que suponen una ruptura con la estela señalada por Keynes

En el ámbito de lo que se han considerado aportaciones que discurren por una senda distinta a la señalada por Keynes se encuentran, por muy diversos motivos, las aportaciones provenientes de las escuelas marxista, austriaca y de la elección pública.

4.3.1 *Keynes y la escuela marxista*

La escuela marxista contó en sus filas con numerosos economistas que se encontraban a mitad de camino entre Marx y Keynes y algunos que, partiendo de cualquiera de ellos, llegaron a conclusiones del otro. Ejemplos de lo anterior aparecen, principalmente, en la corriente poskeynesiana. Harcourt pone de manifiesto varios caminos que desembocan en los diversos enfoques poskeynesianos:

El primer camino conduce a Marshall, quien influyó directamente sobre Keynes y sobre los poskeynesianos que parten del *Treatise* y de la *Teoría General*, Sydney Weintraub, Paul Davidson y (en menor medida) Kregel y Minsky. La segunda ruta nos lleva a Marx. Comprende el enfoque revivido por Sraffa, al que recientemente se le ha añadido la contribución de Keynes sobre la demanda efectiva, principalmente en los trabajos de Garegnani, Bharadwaj, Eatwell, Milgate y Pasinetti. Dobb y, posteriormente, Meek, que desempeñaron un papel excepcionalmente importante en el mantenimiento a flote de la economía marxista en el Reino Unido desde los años veinte hasta los cincuenta, fueron igualmente importantes en la tarea de relacionar las contribuciones de Sraffa con la economía política clásica y marxiana en los años sesenta y los setenta. El tercer camino también pasa

¹⁹ Blanchard (2000), pp. 563-564. A estos efectos resulta de especial interés el artículo de Romer (1994).

por Marx y llega, pasando por la adaptación de Kalecki de los esquemas de reproducción de Marx para abordar el problema de la realización, hasta Joan Robinson y sus seguidores (...). Además de estos grupos principales, están algunas figuras individuales sobresalientes, siendo Kaldor la más notable de ellas.²⁰

Aun existiendo una relación entre ciertos autores keynesianos y la figura de Marx, en su esencia, el marxismo es difícilmente conciliable con el keynesianismo porque cualquier política económica en el marco del capitalismo –y la keynesiana lo es– se aleja de la teoría del valor tal y como la formuló Karl Marx.

El capitalismo “keynesiano” sería así, una suerte de adaptación al medio cuya única finalidad consiste en tratar de mitigar las contradicciones inherentes al sistema capitalista. Cuestiones como, por ejemplo, el hecho de que Keynes dividiese a la sociedad no por clases sociales sino por su pertenencia al colectivo de productores y consumidores, llevan a Anwar Shaikh a entender por qué una parte considerable de la ortodoxia “fue capaz de absorber a Keynes en una nueva versión de la teoría burguesa”.²¹

Paul M. Sweezy señala, por su parte, que las limitaciones de Keynes eran consistentes con las limitaciones propias del pensamiento burgués en general: “el poco deseo de considerar a la economía como una parte integral de un todo social; la incapacidad para ver el presente como historia, para comprender que las catástrofes y los desastres en medio de los cuales vivimos no son sencillamente una ‘tremenda confusión’, sino el producto directo e inevitable de un sistema social que ha agotado sus poderes creativos”.²²

De hecho, los marxistas mostraron un gran resentimiento hacia la figura de Keynes por entender que sus teorías permitían la supervivencia del sistema capitalista, retrasando su inevitable derrumbe final. En opinión de Paul Mattick, Keynes reconoció las predicciones económicas de Marx sin reconocer a Marx mismo, y representó, en su esencia y en términos burgueses, una especie de repetición más débil de la crítica de Marx, cuyo propósito fue detener el declive del capitalismo y prevenir su posible colapso.²³

²⁰ Harcourt (1987), p. 924 (se han omitido los años de referencia de las publicaciones que acompañaban a los autores). Otro ejemplo de refundición de las aportaciones de Marx con las de Keynes es el de la escuela de la Regulación, surgida en el seno del INSEE y el CEPREMAT.

²¹ Shaikh (1978), p. 221.

²² Sweezy (1946), p. 314.

²³ Mattick (1972), p. 39.

Es, por tanto, manifiesta la oposición que realizan los marxistas más ortodoxos hacia la figura de Keynes. La siguiente cita del destacado marxista español, Diego Guerrero, resulta ser bastante ilustrativa en este sentido:

John Maynard Keynes, como su contemporáneo Joseph Schumpeter, fue un burgués y un liberal toda su vida, pero ello no le impidió percibir que el capitalismo sufría de problemas que podían poner en entredicho su supervivencia, y que, para garantizar ésta, un liberal coherente no debe tener inconveniente en recurrir a la intervención del Estado (porque de lo que se trata es de salvar el capitalismo, aunque sea a costa de renunciar al *laissez faire*). Por consiguiente, es un error tratar la obra de Keynes como el producto de un pensamiento de izquierdas, ya que su único objetivo consistió en intentar, como sus colegas neoclásicos, dar larga vida al enfermo –la economía capitalista– (...).²⁴

En relación con la Hacienda Pública (y la política fiscal), los marxistas opinan que, al ser una actividad típica del Estado y consiguientemente una institución propia de la sociedad de clases sociales (obviamente se refieren al Estado anterior a la revolución), su inevitable destino es la desaparición con la transición al socialismo.²⁵

En definitiva, si bien existió una fuerte interacción entre determinados autores marxistas y keynesianos, el mensaje principal de Marx y de los marxistas ortodoxos es, en esencia, incompatible con las enseñanzas de Keynes.

4.3.2 *Keynes y la escuela austriaca*

En el extremo opuesto se encuentra la economía austriaca, tremendamente crítica con la filosofía intervencionista del keynesianismo. En su opinión, las políticas económicas neoclásicas (englobando en ellas tanto a las de corte monetarista o como a la keynesiana) dan lugar a fuertes distorsiones en la coordinación intertemporal del mercado y, como consecuencia de ello, en la estructura productiva, provocando las bruscas oscilaciones en que se materializan los ciclos económicos.

Como explica Garrison, la economía austriaca se diferencia de la monetarista y de la keynesiana por prestarle atención a los efectos diferenciales de una variación en los tipos de interés

²⁴ Guerrero considera que, desde el punto de vista del esquema utilizado por Marx para representar la producción capitalista, las diferencias entre Keynes y los neoclásicos se reducen al énfasis que pone el primero en las dificultades de realización del valor de la producción mercantil global, de forma que, en $M'-D'$, el paso de M' a D' puede resultar complicado debido a los problemas de insuficiencia de demanda efectiva. Para este autor, los comentarios que se pueden realizar sobre los autores neoclásicos son perfectamente aplicables al pensamiento conservador y, en ese sentido, ortodoxo, de Keynes (Guerrero, 1997, pp. 30-31).

²⁵ Fuentes Quintana (1990), pp. 79-80.

dentro del sector de la inversión o, en terminología austriaca, dentro de la estructura de producción de la economía. Alteraciones en el tipo de interés modifican el diferencial de beneficio dentro de las diversas etapas productivas, alterando así la estructura de producción.²⁶

Por tanto, los teóricos austriacos ni comparten la filosofía intervencionista de monetaristas y keynesianos, ni comparten su análisis agregado. Aún así, al igual que ocurría en el caso anterior, algunos economistas austriacos sí criticaron, además, las relaciones lógicas o las proposiciones Keynesianas.²⁷ Ahora bien, el elemento característico de esta escuela es su frontal oposición, en el fondo y en la forma, a la economía keynesiana.

No obstante, es importante mencionar que, durante los años de expansión de la *Teoría General*, los economistas austriacos de mayor renombre no combatieron al keynesianismo con la intensidad que cabría esperar. Ludwig von Mises infravaloró claramente los efectos de la *Teoría General* y apenas le prestó atención. Publicó en 1948 un breve artículo titulado *Stones into Bread: The Keynesian Miracle*, en el que dejaba claro que, en su opinión, el keynesianismo estaba condenado a desaparecer rápidamente. De hecho, su gran tratado *Human Action* (1949), no contiene extensas referencias a la economía keynesiana, lo que no impide –desde luego– que, de su estudio, se puedan obtener valiosas conclusiones contra muchos de los aspectos contenidos en la *Teoría General*.²⁸

Tampoco Friedrich A. Hayek plantó cara a la obra clave de Keynes (sí lo había hecho, de manera activa y certera, con su *Treatise on Money*), tal y como él mismo reconoció.²⁹ De hecho, con su *Pure Theory of Capital* (1941), publicó su último libro de economía teórica y se retiró del debate económico para centrarse en cuestiones filosófico-políticas. No se volvería a referir a las cuestiones de macroeconomía keynesiana hasta la publicación de su libro *A Tiger by the Tail: The Keynesian Legacy of Inflation* (1978), texto en el que se vierten duras críticas a las políticas inflacionistas de corte keynesiano.

²⁶ Garrison (1992), p. 136.

²⁷ En este punto resultan especialmente interesantes los estudios de William H. Hutt, quien dedicó, desde los años treinta, un gran esfuerzo a combatir las ideas keynesianas. Véase su *Keynesian Episode: A Reassessment* (1979).

²⁸ Sobre este aspecto, véase Hoppe (1993).

²⁹ Como expone Skousen (1992), Hayek se lamentó posteriormente de no haberlo hecho. Varios son los motivos que llevaron a Hayek a no plantar cara al keynesianismo incipiente: por un lado el hecho de que, tras su exhaustiva crítica del *Treatise* de Keynes, éste no tardó en cambiar de opinión, por lo que Hayek temía que Keynes volviese a separarse de su *Teoría General*, antes incluso de que hubiese finalizado su análisis. Pero además, durante los años de la posguerra, en los que Keynes peleó activamente contra la inflación, Hayek apoyó su cruzada, por lo que un enfrentamiento con él a cuenta de su *Teoría General* hubiese provocado una pérdida de fuerza de la posición de Keynes.

Quien no escatimó en críticas a la economía keynesiana, quizás al advertir los errores de sus maestros, fue Murray N. Rothbard en su célebre *Man, Economy, and State* (1962). En ella, Rothbard dedica varias secciones a realizar un análisis crítico de muchas de las conclusiones y conceptos keynesianos (el multiplicador, la preferencia por la liquidez, la función de consumo keynesiana, etc.).

Además, en un interesante artículo, Rothbard (1992) critica –entre otros muchos aspectos– la concepción de la sociedad que tenía Keynes.³⁰ Para este economista, la *Teoría General* esconde una asunción errónea que se basa en la propia agrupación en clases que establece: frente a unos consumidores robóticos e ignorantes, unos ahorradores burgueses perjudiciales para la economía y unos inversores dinámicos pero erráticos en su comportamiento, aparece una élite gobernante guiada por economistas firmes y sabios de naturaleza keynesiana, que deben conducir la economía por la senda correcta.

Pero Rothbard no achaca esa visión del Estado únicamente a los economistas keynesianos. En su opinión la misma crítica puede dirigirse también a los monetaristas:

Como sus colegas keynesianos, los *Friedmanites* desean otorgarle al gobierno central el control absoluto de estas áreas macro, con el objetivo de manipular la economía con fines sociales, mientras que quieren mantener libre al mundo micro. Resumidamente, tanto los *Friedmanites* como los keynesianos conceden la esfera macro al Estado como marco teóricamente necesario para la libertad micro del mercado libre.³¹

Como se desprende de la cita anterior, Rothbard consideraba la esencia del mensaje –y, por tanto, el error– keynesiano y monetarista muy similar. La diferencia estriba, a su juicio, en que mientras unos conceden mayor importancia a las políticas compensatorias de corte fiscal, los otros prefieren las de corte monetario.

En las últimas décadas, varios teóricos austriacos modernos han atacado también al keynesianismo desde todas las perspectivas. De entre estos economistas destacan Mark Skousen, Roger W. Garrison³² o, en el plano nacional, Jesús Huerta de Soto. Para éste último, la *Teoría General* sería, en el mejor de los casos, una teoría *particular*, sólo aplicable a aquellas circunstancias particulares en las que, por existir con carácter generalizado capacidad ociosa en

³⁰ En este artículo Rothbard recorre –desde un punto de vista crítico– la vida de Keynes, desde su formación elitista hasta su fallecimiento, pasando por sus concepciones filosóficas y políticas y deteniéndose, como no podía ser de otra manera, en el análisis de la *Teoría General*.

³¹ Rothbard (2002), p. 40. Este artículo constituye una dura crítica al economista de referencia de la escuela monetarista a quien no considera un verdadero liberal.

³² Véase Skousen (1990) y Garrison (1985).

todos los sectores de la economía, ésta se encontraría en las fases más profundas de una depresión. Por ello, las políticas de corte keynesiano consistentes en aumentar la demanda efectiva y la expansión crediticia, lejos de reducir el desempleo, lo agravan irremediablemente, al asignar de mala manera los factores productivos y el empleo a lo largo de una serie de etapas de la estructura productiva que, a la larga, los consumidores no desean mantener.³³ La explicación a ese equívoco es, en opinión de Huerta de Soto, la carencia de una verdadera teoría del capital en el análisis de Keynes; teoría que se encargase de estudiar los cambios en la estructura productiva derivados de la reasignación del capital y de los otros recursos a lo largo de las diversas etapas productivas.

En definitiva, los economistas austriacos entienden que el análisis teórico keynesiano –al igual que el de los monetaristas– constituye un error intelectual de primer orden que, lejos de contribuir a contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía, terminan por acrecentarlas.

4.3.3 *Keynes y la elección pública*

La escuela de la elección pública es la tercera corriente de pensamiento que se ha alejado claramente de la senda trazada por Keynes, centrando sus críticas en la esencia o los pilares básicos del mensaje keynesiano. Su consideración permite entender por qué las políticas de naturaleza keynesiana no han obtenido los resultados esperados. Se trata, en definitiva, de aplicar el individualismo metodológico también a los procesos de decisión social, rompiendo con la concepción del homo-benevolente que caracteriza al keynesianismo.

En este sentido, la aplicación de la economía al campo de la política que supone la elección pública permite introducir nuevos elementos a considerar en relación con la Hacienda Pública. Como indican dos de sus destacados autores –Buchanan y Wagner– un error básico de Keynes y sus seguidores fue la no consideración de que la economía keynesiana se desarrolla, en la práctica, en un marco no keynesiano, distinto al que Keynes estaba considerando. Su error inicial estriba en la omisión de los factores institucionales que afectan a los procesos de decisión colectiva. En este sentido, como sostienen Buchanan y Wagner:

Nuestra crítica del keynesianismo se concentra en sus presupuestos políticos, no en su estructura teórica interna (...) Esto nos permite en gran medida, aunque no completamente, circunvalar el problemático y a veces complejo análisis de la moderna macroeconomía y teoría monetaria.

(...) No estamos interesados aquí en examinar ni la coherencia lógica ni la validez empírica de la descripción sobre la economía nacional que se encuentra en los más básicos modelos

³³ Huerta de Soto (1998), pp. 430 y 438.

keynesianos. Nuestro énfasis está en las actitudes de aquellos que aceptan estos modelos de realidad económica como la base sobre la que construir las prescripciones políticas.³⁴

Es decir, no aspiran entrar en las relaciones lógicas que Keynes proponía (lo que sí hacían las corrientes del otro bloque con mayor o menor grado de afinidad), sino en demostrar que, al no considerar los factores institucionales en los que se desarrolla el proceso presupuestario, las hipótesis de partida de Keynes y sus seguidores resultaban ser erróneas. Por ello, gran parte de las recomendaciones que se derivan del análisis keynesiano son inadecuadas en las modernas democracias, con independencia de que las teorías sobre las que se sustentan puedan ser analíticamente más o menos acertadas, cuestión ésta que no reviste tanto interés para los teóricos de esta escuela.

Los elementos sobre los que gira el análisis de la elección pública fueron brevemente abordados en el primer capítulo, por lo que no tiene sentido volver a incidir en ellos. Estos elementos se centran, básicamente, en los modelos de equilibrio político, la expansión política de los grupos de presión, la acción colectiva, el ciclo político o la ilusión fiscal, entre otros. Sin embargo, lo realmente importante en este punto es subrayar que estas aportaciones suponen una clara ruptura con relación a la economía de Keynes, pues se centran en factores institucionales a los que ni el economista británico ni sus seguidores prestaron apenas atención.

4.4. Un balance final a la transformación intelectual keynesiana

Tal y como han argumentado Buchanan y Wagner (1977), el keynesianismo supuso un verdadero cambio de paradigma que se tradujo en la ruptura de los principios de la Hacienda Pública clásica, generando de este modo las condiciones necesarias para que surgiesen los desequilibrios públicos crónicos.

Esta primera parte de la investigación ha abordado los elementos o canales a través de los cuales la transformación intelectual keynesiana ha derivado en un problema crónico de déficit y endeudamiento público. Del estudio de la *Teoría General* y de sus escritos posteriores cabe destacar los tres rasgos distintivos que –a nuestro juicio– caracterizan dicha transformación:

- El modelo que propone la *Teoría General* es un modelo concreto, pensado para una situación concreta;
- De él se desprende una política presupuestaria determinada, consistente –básicamente– en la socialización de la inversión y en el equilibrio presupuestario a largo plazo; y

³⁴ Buchanan y Wagner (1977), pp. 5 y 84.

- Las creencias particulares o pilares sobre los que se sustenta la obra de Keynes condicionan sustancialmente el resultado de su análisis.

Pensamos que merece la pena detenerse brevemente en estos aspectos y tratar de exponer su incidencia real. En primer lugar y, aunque como sostiene Skidelsky, no es apropiado escudar continuamente al maestro por los errores de sus discípulos,³⁵ es preciso reconocer que Keynes nunca defendió las políticas fiscales sistemáticamente desequilibradas. Simplemente asumió – erróneamente– un comportamiento impecable de la clase dirigente.

De acuerdo con ese comportamiento, los déficit que surgían en la parte baja del ciclo se compensarían con superávit en la parte alta del mismo, evitando así un crecimiento desorbitado de la deuda pública y los perjuicios de una continua política deficitaria. De ahí que, si sus prescripciones se hubiesen implementado en toda su dimensión (es decir, si el Estado actuase como él suponía), seguramente no habrían aparecido los desequilibrios que se han venido produciendo, influenciados por esta nueva concepción de la economía.

Pero, además, la *Teoría General* –y la economía de Keynes en general– es víctima de las “creencias” o pilares sobre los que se erige. En esta primera parte se han identificado tres como más destacados: la preferencia por el corto plazo como horizonte de referencia, con el fin de abordar los problemas inmediatos; el papel determinado de la razón, la intuición y la persuasión; y, por último, la concepción benevolente del Estado y su clase dirigente.

En relación con el primer pilar, es fácil demostrar como dicha obra se centra en un horizonte inmediato, en lo que constituye una constante en la vida y obra de Keynes. Se caracteriza por tratar de abordar un episodio de inestabilidad y depresión económica sin precedentes en la historia económica hasta nuestros días, como fue el período de entreguerras y la Gran Depresión de 1929. Por ello, aun suponiendo que la terapia keynesiana fuese la correcta en aquel momento,³⁶ su utilidad resulta más que cuestionable en una situación de funcionamiento *normal* de la economía.

Ocurre, además, que el análisis a corto plazo y las recetas encaminadas a solucionar los problemas inmediatos han demostrado ser excesivamente miopes para solucionar los problemas económicos, al ignorar el hecho de que el corto plazo influye sobre el largo; pues “el largo consiste en una sucesión de plazos cortos”. Las consecuencias de las decisiones hoy tomadas no se apagan en el horizonte inmediato sino que se hacen presentes en el largo, y a veces incómodo, mañana.³⁷

³⁵ Skidelsky (1998), p. 175.

³⁶ Suposición ésta sobre la que, como se indicó al comienzo del capítulo, no se ha tenido intención de entrar.

³⁷ Requeijo (1983), p. 19. La cita recogida es de Milton Friedman. En la misma línea, el profesor Rojo señala que, dada la brevedad que se le suele asignar al horizonte del corto plazo, a largo plazo hay muchos ciudadanos vivos y en

El segundo pilar que conforma las creencias keynesianas es su permanente optimismo en la acción racional del individuo, en su intuición, así como la confianza que Keynes depositaba en la fuerza de la persuasión. Este hecho que, a nuestro juicio, introduce una limitación adicional que condiciona sustancialmente su obra, es reconocido por el propio autor en *Mis primeras creencias*:

Todavía sufro la enfermedad incurable de atribuir a los sentimientos y comportamientos de otras personas (y sin duda a los míos también) una racionalidad irreal, lo que produce una pequeña y estúpida manifestación de esa idea absurda de lo “normal”. (...) Actúo como si realmente existiera alguna autoridad o norma a la que pudiera invocar con éxito con tal de gritar con fuerza suficiente. Tal vez se trate de un vestigio hereditario de la creencia en la eficacia de la oración.³⁸

El transcurso del tiempo ha demostrado que Keynes sobreestimó estos tres elementos: ni siempre los seres humanos actúan aplicando una suerte de racionalidad “colectiva” en el sentido y en la forma que él presuponía, ni tampoco siempre su intuición y su capacidad de persuasión tienen la fuerza necesaria para actuar como motor del cambio y adaptación a las situaciones que el devenir económico demanda en cada momento.

El tercer y último pilar identificado en la obra de Keynes se basa en su noción del Estado como “déspota benevolente” o, expresado en otros términos, en su concepción extremadamente optimista sobre las motivaciones de las personas que finalmente adoptan las decisiones importantes. Aceptado el hecho de que en una democracia los partidos políticos deben conquistar a los votantes, Keynes mantenía que, posteriormente, el poder debía ser cedido a aquellas personas que, dotadas de una gran inteligencia y capacidad, persiguiesen el bien general. Esta visión, de origen *burkeano*, es marcadamente elitista: concibe una clase dirigente que utiliza la persuasión para formar la opinión “correcta”, y su actitud es recta y racional en la persecución de un objetivo concreto, que no es otro que el logro de una sociedad feliz.

La limitación que supone la introducción de esta hipótesis es extremadamente relevante. Keynes consideró a la clase dirigente como *un* ente monolítico “bueno, justo y benevolente” sin cuestionar siquiera las verdaderas motivaciones de políticos y burócratas, en lo que puede interpretarse como una especie de “mano invisible política”, capaz de hacer confluir las motivaciones políticas individuales y el bien común.³⁹

condiciones de comprobar y sufrir las consecuencias negativas que tienden a seguirse de las manipulaciones artificiales de la demanda agregada (Rojo, 1980, pp. 275-276).

³⁸ Keynes (1938), p. 462.

³⁹ Buchholz (1999), p. 270. Es posible advertir la incidencia real de este supuesto erróneo, por ejemplo, considerando lo que sostiene Kregel. En su opinión, nunca se ha implantado un programa de inversiones gubernamentales general como

Por ello, parece acertada la observación de Skidelsky en el sentido de que “la revolución keynesiana fracasó por la exagerada ambición –sería mejor decir *hubris*, o arrogancia desmedida– impulsada por la impaciencia y sostenida por infundadas reivindicaciones de sabiduría teórica y práctica”. Por este motivo “la visión keynesiana de los Estados como benignos maximizadores del bienestar social está hoy irreparablemente desacreditada”.⁴⁰

El origen de ese descrédito está sin duda inequívocamente asociado a las conclusiones alcanzadas por los teóricos de la elección pública, cuyas aportaciones han demostrado que los presupuestos básicos keynesianos no se cumplen en el marco de las democracias modernas. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, el economista británico habría omitido equivocadamente los factores institucionales en su análisis.

La elección pública permite extraer valiosas conclusiones sobre el funcionamiento del proceso presupuestario y la expansión del Estado; conclusiones que son de gran utilidad a los efectos de esta investigación. Sin ánimo de ser exhaustivos se pueden citar las siguientes:⁴¹

- La política pública surge de un complejo proceso político que es necesario incorporar al análisis macroeconómico. Los individuos, cuando actúan en política, no pierden la esencia de su comportamiento maximizador de sus preferencias. Como explica McNutt, este análisis plantea una visión de la política como una teoría de intercambio en el mercado, con unos votantes (consumidores) comprando y vendiendo votos y unos políticos (empresas) con una función objetivo (el voto) a maximizar.⁴²
- Los partidos políticos manejan o aspiran a manejar el aparato del Estado atendiendo racionalmente a sus propios intereses; es decir, tratando de maximizar su apoyo electoral, de manera que, aunque los gobiernos actúen ocasionalmente de acuerdo con sus convicciones sobre el bienestar de la sociedad (aún sabiendo que ello les hará perder votos) “su *conducta dominante* estará inspirada en criterios de racionalidad para maximizar el número de votos a su favor”.⁴³ En este sentido, los políticos pueden y suelen utilizar la política económica con fines electorales, tratando de que las condiciones económicas antes de las elecciones sean lo

el que Keynes diseñó, decantándose los gobernantes por programas particulares que garantizan el ingreso de determinados individuos o grupos. De ahí que su conclusión sea que Keynes “infraestimaba su influencia [la de los intereses privados] en el rendimiento de los gobiernos” (Kregel, 1985, p.47). Por tanto, incluso desde una perspectiva keynesiana, es evidente que este supuesto, sobre el que descansa en buena medida el aparato lógico de Keynes, es un supuesto irreal.

⁴⁰ Skidelsky (1998), pp. 175 y 202, respectivamente.

⁴¹ Recuérdese lo ya subrayado en el epígrafe 1.2.

⁴² McNutt (2002), p. 2.

⁴³ Rojo (1984b), p. 374. Las cursivas son nuestras.

suficientemente buenas como para no perjudicar su reelección, y tendiendo a implementar las medidas de ajuste con posterioridad a los comicios.

- Por su parte, los votantes tienden a respaldar aquel programa político que mejor represente sus intereses, entendiendo por ello aquel que maximice los beneficios netos que se deriven de la política fiscal; es decir, el exceso de beneficios derivados del gasto público por encima del coste impositivo para el votante.⁴⁴
- De manera similar los burócratas en los que se apoya el gobierno persiguen, en muchas ocasiones, la maximización de su propio bienestar, consistente en alcanzar mayores cotas de poder, nivel retributivo, prestigio personal, estabilidad laboral, reputación política, etc.
- Junto con todos los elementos anteriores, también contribuye a incrementar el tamaño del Estado la proliferación de los grupos de interés. En un régimen democrático siempre es sencillo y políticamente rentable expandir el gasto para conceder beneficios y ayudas a los ciudadanos o a grupos de presión concretos, sobre todo cuando existe un elevado crecimiento económico. Sin embargo, no resulta tan sencillo recortar dichos beneficios cuando la etapa de bonanza económica ha finalizado. Ocurre entonces que el Estado racional dirigido por la burguesía ilustrada que contemplaba Keynes acaba sucumbiendo a las presiones de los votantes y de los grupos de interés para no recortar esos gastos a los que se han acostumbrado. La mayor permisividad keynesiana para con el déficit público crea, de este modo, los incentivos necesarios para la actuación de los grupos de presión.
- Todo ello se produce, además, en un contexto en el que los ciudadanos no son siempre capaces de percibir el coste real de muchos de los programas de gasto, lo que les lleva a incrementar su demanda de bienes y servicios públicos.

Estas conclusiones, que no fueron debidamente consideradas por Keynes, provocan que, en la práctica, su política económica resulte ser tremendamente ineficiente cuando no directamente perjudicial en una democracia moderna: en un contexto en el que el Estado, los burócratas y los votantes no se comportan como él preveía, las políticas económicas que aconsejan expandir la demanda a través de un gasto público financiado con deuda entrañan peligros importantes. Más aún cuando el horizonte de referencia keynesiano –el corto plazo– coincide prácticamente con el de los políticos. Por ello, no es de extrañar que éstos hayan incorporado únicamente una parte de las recomendaciones keynesianas. Incurren en déficit, pero muchas veces no como consecuencia de la “socialización de la inversión”, sino más bien para financiar gastos corrientes de mayor repercusión

⁴⁴ Musgrave y Musgrave (1992), p. 116.

política. Pero, además, tampoco proceden a compensar los excesos en épocas de recesión con superávit en época de bonanza, lo que lleva a una aplicación asimétrica de la política fiscal, que explica, en gran medida las elevadas ratios de déficit y deuda pública.

En definitiva, se puede concluir que:

Ni el marco político ni el económico son los mismos que el mismo Keynes supuso que existían. Las realidades económicas subyacentes no son las de los años treinta, o aquellas otras que implícitamente se suponen como parámetros para la aplicación de las normas de la política económica keynesiana. Además, tampoco el proceso político dentro del cual deben aplicarse estas normas apenas guarda relación, si alguna, con el implícito en el análisis básico de Keynes.⁴⁵

Detrás de la transformación intelectual keynesiana se encuentra un modelo concreto pensado para una situación concreta (la de los años treinta) en la que se formulan unas recomendaciones determinadas de política económica cuya segunda derivada (superávit en época de bonanza para compensar los déficit de las recesiones) ha sido habitualmente descuidada. Todo ello tiene lugar, además, en el marco de unas creencias que tienen difícil cabida en la realidad.

Seguramente, el hecho de que las críticas a Keynes se haya planteado, en gran medida, siguiendo el marco de acción propuesto en la *Teoría General* sin haber enjuiciado previamente la racionalidad de sus principios o hipótesis subyacentes ha contribuido a la expansión incontrolada de la economía keynesiana, generando un problema de déficit y endeudamiento crónicos para los que ha sido –y continúa siendo– necesario buscar soluciones eficientes. A ello se dedica el resto de la presente investigación.

⁴⁵ Buchanan y Wagner (1978), pp. 738-739.

SEGUNDA PARTE

**LAS SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LOS DÉFICIT FISCALES.
LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES**

CAPÍTULO 5: MEDIDAS FRENTE AL DÉFICIT PÚBLICO (I): INTRODUCCIÓN, REFORMAS EN LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS Y REGLAS FISCALES

Las victorias y las derrotas, los compromisos y las negociaciones, los espacios de acuerdo y las esferas de conflicto en relación al papel del gobierno nacional en nuestra sociedad; todo ello aparece en el presupuesto. En su sentido más esencial, el presupuesto se encuentra en el corazón del proceso político

Aaron Wildavsky,
The Politics of the Budgetary Process

5.1. Base teórica para la restricción a la capacidad discrecional del gobierno

En la primera parte de esta investigación se abordó el estudio e impacto que la transformación intelectual keynesiana y su penetración en el ámbito económico y político ha supuesto en términos de mayores desequilibrios públicos.

Es nuestra opinión –y constituye, como se ha indicado, una hipótesis de partida de este trabajo– que dicha transformación ha jugado un papel primordial como factor explicativo de estos desequilibrios. Pensamos que muchas de las explicaciones que habitualmente se aducen para exponer los malos resultados fiscales cosechados en las últimas décadas son, en realidad, una consecuencia directa de la transformación intelectual keynesiana que, mediante la ruptura con los principios económicos clásicos, concedió una mayor flexibilidad y permisividad a lo largo del proceso presupuestario, dejando así un amplio margen para los comportamientos oportunistas de todos los agentes que intervienen en él. Es preciso reconocer, no obstante, que el fenómeno de los

desequilibrios públicos admite numerosos enfoques y diversos análisis que han suscitado un interés primordial en los hacendistas.¹

En cualquier caso, lo que parece derivarse de todos estos enfoques, así como de la evidencia empírica disponible, es una innegable necesidad de adoptar medidas para la contención de los desequilibrios públicos; medidas que, en lo esencial, van a ser desarrolladas en esta segunda parte de la investigación.

Antes de ello, parece oportuno tratar de aproximarse a los argumentos teóricos que justifican la adopción de estas medidas, cuyo fin principal es condicionar el proceso presupuestario y restringir la capacidad discrecional de los gobiernos. En nuestra opinión son tres los argumentos que sugieren adoptar medidas para mitigar los desequilibrios públicos:

1. El sesgo deficitario inherente a las modernas democracias, tal y como se ha subrayado previamente;
2. La existencia de un problema de agencia subyacente entre los ciudadanos y el gobierno en la gestión de los recursos públicos y en la formulación de las políticas fiscales, que requiere unos incentivos adecuados para la acción del gobierno; y
3. Las consecuencias nocivas que tienen los desequilibrios fiscales persistentes en la economía, sobre todo en el medio-largo plazo.

El primero de los argumentos ha sido desarrollado a lo largo de la primera parte de esta investigación por lo que, en lo que resta de epígrafe, se van a desarrollar los otros dos.

5.1.1 El problema de agencia subyacente entre los ciudadanos y el gobierno

La teoría de la agencia puede ser un buen instrumento para comprender la complejidad de la relación entre los ciudadanos y el gobierno y la necesidad de diseñar un sistema de incentivos adecuado para condicionar la forma de actuar de éste último.

Esta teoría, desarrollada fundamentalmente a lo largo de los años sesenta y setenta,² pretende dar una solución adecuada al problema de agencia que surge como consecuencia de la interacción social entre las dos partes que participan en una situación de delegación, el principal y el agente.

La cuestión fundamental es que el principal y el agente designado para actuar en su representación no siempre tienen los mismos incentivos ni la misma información, resultando francamente complejo o excesivamente caro para el principal verificar las decisiones y las

¹ El epígrafe 1.2 se dedicó, precisamente, a recorrer alguna de estas aportaciones.

² Véase, por ejemplo, Ross (1973).

verdaderas motivaciones del agente. Por lo tanto, el problema central que la teoría económica de la agencia pretende resolver es cómo motivar al agente para que éste le represente debidamente. Todo ello exige el diseño de un contrato adecuado que gobierne la relación principal-agente, logrando alinear sus intereses.

En el ámbito de las finanzas públicas, el problema de agencia se materializa cuando los ciudadanos (principal) encargan la gestión eficiente y responsable de los recursos públicos al gobierno (agente). En este contexto surge el problema de agencia; pues el gobierno, que dispone de una mayor información y una motivación propia, puede estar tentado a actuar en su propio interés, utilizando la delegación para su beneficio.

Un sencillo análisis de carácter microeconómico permite exponer de manera clara el problema de fondo. Para ello es imprescindible realizar algunas hipótesis previas. Supóngase, en primer lugar que, de cara a la reelección, el público general sólo considera los resultados fiscales del gobierno. Supóngase igualmente que existe un consenso generalizado en las bondades de la estabilidad presupuestaria, descartando así cualquier tipo de ilusión fiscal.³ Con estas hipótesis de partida –que más adelante se suavizarán– el problema se puede plantear en términos del conocido modelo principal-agente desarrollado por la teoría económica.⁴

Se define:

- P = principal: los ciudadanos que ejercen su derecho al voto.
- A = agente: el gobierno que gestiona los recursos públicos.
- e = esfuerzo que realiza el gobierno, que tiene un coste determinado, $c(e)$.
- z = resultado fiscal –la gestión eficiente de los recursos públicos–, que dependerá del esfuerzo del gobierno, $z = f(e)$.
- $i(z)$ = incentivo del principal (ciudadanos) al agente (gobierno). El incentivo puede ser de muchas clases (retributivo, prestigio, posibilidad de ocupar cargos futuros, etc.); si bien la principal recompensa del principal al agente será la reelección, que se especifica por g^* .

El problema de agencia surge como consecuencia de que el gobierno y los ciudadanos no tienen los mismos objetivos; es decir, se trata de un problema de no-alineamiento de objetivos y de asimetría en la información.

³ Sin introducir estas suposiciones, que posteriormente serán aligeradas, el problema sería mucho más complejo, pues ya no estaría claro el resultado fiscal adecuado.

⁴ Un análisis del problema de la información asimétrica y el modelo principal-agente se encuentra en Varian (1998), cuyo enfoque ha sido utilizado en la elaboración de las siguientes páginas.

En el modelo aquí expuesto, el gobierno busca, fundamentalmente, la reelección, en línea con gran parte del cuerpo teórico de la elección pública.⁵ Éste es su incentivo fundamental, por el que está dispuesto a esforzarse. Los ciudadanos, por su parte, delegan en el gobierno la gestión eficiente de los recursos públicos. Sin un sistema de incentivos claro, el gobierno siempre preferirá esforzarse menos, por lo que el resultado fiscal finalmente obtenido será menor que el esperado por los ciudadanos:

$$z \in Z < E(r_p)$$

Con estas variables se pueden construir las respectivas funciones de utilidad tanto del principal como del agente. La primera de ellas se determina por la diferencia entre el resultado fiscal logrado y el incentivo que los ciudadanos tienen que ofrecer al gobierno. Por su parte, la función de utilidad del agente viene dada por la diferencia entre ese incentivo y el coste del esfuerzo que tiene que realizar:

- Función de utilidad del principal: $U_P = z - i(z) = f(e) - i[f(e)]$ [1]

- Función de utilidad del agente: $U_A = i(z) - c(e) = i[f(e)] - c(e)$ [2]

El modelo principal-agente requiere, además, la definición de las restricciones pertinentes. Una de ellas, denominada “restricción a la participación”, implica que, en la elaboración del sistema de incentivos, la utilidad que le reporta al gobierno el esfuerzo necesario para lograr el resultado fiscal debe ser, al menos, tan grande como la que le reporte cualquier otra opción.

- Restricción a la participación = $i[f(e)] - c(e) \geq \bar{U}$ [3]

Esta restricción permite plantear la maximización de la función de utilidad del principal:

$$\max f(e) - i[f(e)] \quad [4]$$

sujeto a:

$$i[f(e)] - c(e) \geq \bar{U} \quad [5]$$

Despejando $i[f(e)]$ de la restricción [5] e introduciéndolo en la función a maximizar [4] se obtiene que:

$$\max f(e) - c(e) - \bar{U} \quad [6]$$

La solución a este problema consiste en lograr un esfuerzo por parte del gobierno, e^* , para que el producto marginal de ese esfuerzo sea igual a su coste marginal, es decir:

$$PM(e^*) = CM(e^*) \quad [7]$$

⁵ Véase, por ejemplo, Downs (1957).

El principal (los ciudadanos) sólo logrará maximizar su función de utilidad en la medida en que logre del gobierno el esfuerzo necesario para alcanzar el resultado perseguido (las finanzas públicas saneadas). Ese nivel de esfuerzo es al que se ha denominado e^* .

La cuestión fundamental que se plantea ahora es la recompensa que tiene que recibir el agente (gobierno) para que se sienta motivado a lograr ese esfuerzo. Si tenemos en cuenta que el objetivo principal del gobierno es la reelección, entonces, éste sólo se esforzará al nivel e^* cuando *piense* que tal esfuerzo le será recompensado con el objetivo fundamental que él persigue (la reelección), al que se ha denominado g^* .

En este contexto aparece la segunda restricción que también se debe cumplir, denominada “restricción de compatibilidad de objetivos”. De acuerdo con ella, el incentivo del principal al agente (la reelección) debe ser tal que la utilidad del esfuerzo e^* sea mayor que la utilidad derivada de cualquier otro esfuerzo a realizar. Se define de la siguiente manera:

- Restricción de compatibilidad de incentivos = $i [f(e^*)] - c(e^*) \geq i [f(e)] - c(e) \quad \forall e$

Si suponemos que el gobierno entiende que un nivel de esfuerzo $e = e^*$ es recompensado por los ciudadanos con la reelección g^* , utilizando la “restricción a la participación” [3], se obtiene que:

$$g^* - c(e^*) = \bar{U} \rightarrow g^* = \bar{U} + c(e^*)$$

De esta última ecuación se obtiene que cualquier esfuerzo $e \neq e^*$ hará que no logre su objetivo (o, lo que es equivalente, $g^* = 0$), obteniendo una utilidad negativa que será igual al coste del esfuerzo realizado; es decir $-c(e)$. Sin embargo, si el nivel de esfuerzo del gobierno $e = e^*$, la utilidad que obtiene es \bar{U} .

En conclusión, en una situación en la que la ciudadanía valora fundamentalmente la estabilidad de las finanzas públicas, el esfuerzo óptimo a realizar por el gobierno es $e = e^*$; pues dicho nivel permite obtener unos resultados fiscales positivos, que los ciudadanos recompensarán con la reelección a la que tanto aspira. Alcanzar ese nivel de esfuerzo por parte del gobierno precisa de un sistema de incentivos adecuados.

Sin embargo, este somero análisis, que expone la problemática de los incentivos en la relación principal-agente, resulta ser una simplificación excesiva del problema. La razón radica en las hipótesis introducidas al comienzo.

Efectivamente, un análisis más realista obliga a considerar, en primer lugar, el hecho de que la política fiscal no es la única variable clave a la hora de determinar la elección del gobierno. Pero

además –y este aspecto es francamente relevante– el resultado fiscal que le ha de llevar al gobierno a la reelección no está tan claro.

La hipótesis de la ilusión fiscal implica que la ciudadanía no es siempre consciente de la importancia de mantener unas finanzas públicas saneadas. Como se ha dicho, los ciudadanos perciben de manera directa los beneficios de la política fiscal expansiva pero no sus costes, lo que les impide analizar con claridad la inconveniencia de dichas políticas y las ventajas en el medio-largo plazo de mantener la estabilidad presupuestaria.

En este contexto es posible imaginar al gobierno realizando de manera alternativa políticas eficientes y políticas que pueden denominarse “oportunistas”. Entre estas últimas estarían todas aquellas destinadas a obtener un rédito electoral mediante los aumentos indiscriminados de gasto público. Se trata, en definitiva, de políticas con gran efecto visual para los ciudadanos, especialmente en el corto plazo, que, como consecuencia de la ilusión fiscal, presentan un aparente beneficio neto de la actividad estatal, incrementando así las posibilidades de reelección del gobierno.

Para ahondar un poco más en esta cuestión vamos a realizar una aproximación a las curvas de indiferencia del agente-gobierno. Para ello, resulta imprescindible asimilar la figura del agente-gobierno a la de un consumidor que puede consumir dos bienes: las políticas oportunistas (x) y las políticas eficientes (y).

En este nuevo marco, el agente puede lograr su objetivo de reelección mediante una combinación adecuada de políticas oportunistas (populistas) y políticas eficientes, siendo ambas intercambiables dentro de ciertos márgenes ya que, por un lado, el gobierno no puede gobernar únicamente con políticas fiscales oportunistas y, por otro, la experiencia demuestra que todos los gobiernos, sea cual sea su signo político, siempre adoptan medidas que podrían ser tildadas de populistas en los términos antes especificados.

Supongamos que el agente-gobierno tiene unas preferencias que vienen expresadas por una función de utilidad Cobb-Douglas del siguiente tipo:

$$U(x,y) = x^{\alpha} y^{(1-\alpha)}$$

Esta función, de uso común en economía, permite asegurar la no existencia de soluciones de esquina que, en este caso, no tendrían mucho sentido económico. Además, presenta como ventaja significativa que cualquier transformación monótona de ella representa las mismas preferencias, por lo que es posible utilizar su forma logarítmica:

$$U(x,y) = \alpha \ln x + (1-\alpha) \ln y, \text{ para } \alpha \in (0,1)$$

Adviértase que, de acuerdo con esta función de utilidad Cobb-Douglas, el “consumo” de cada una de estas dos políticas es una fracción constante de los recursos disponibles; es decir, una parte α va destinada al consumo de políticas oportunistas, mientras que una parte $(1 - \alpha)$ se destina al consumo de políticas eficientes.

De esta manera, podemos entender que α expresa el grado de preferencia de las políticas oportunistas (x) frente las políticas eficientes (y). Se trata, en definitiva, de una medida de la sensibilidad del gobierno hacia las políticas oportunistas; sensibilidad que será mayor a medida que el parámetro α también lo sea. Gráficamente, el parámetro α afecta a la *forma* de las curvas de indiferencia.

De acuerdo con la lógica subyacente, no es aventurado afirmar que, en condiciones normales, el gobierno valorará en mayor medida las políticas oportunistas que las eficientes; es decir, que $\alpha \geq 0,5$. El motivo es que las primeras suelen tener un mayor rédito electoral y se manifiestan de manera más directa y a corto plazo; horizonte de referencia preferido por los políticos. Frente a ellas, las políticas eficientes, en muchas ocasiones, tan sólo son perceptibles por los ciudadanos en el largo plazo. Pero en cualquier caso, es lógico pensar que el gobierno combinará ambas políticas.

A su vez, el gobierno se enfrenta a una restricción presupuestaria que podemos expresar de la siguiente manera:

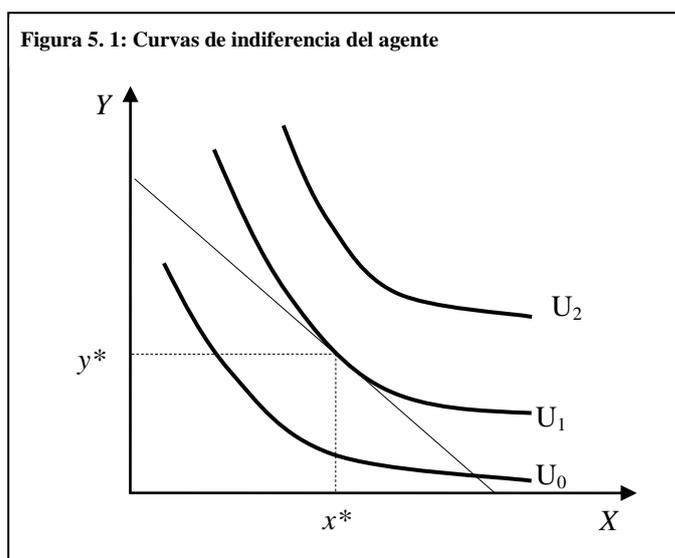
$$T = p_x x + p_y y$$

Es necesario incorporar un pequeño matiz en relación con esta restricción presupuestaria. En el ámbito de las finanzas públicas, a diferencia de lo que ocurre con las finanzas personales o empresariales, el gobierno tiene la potestad de fijar –dentro de ciertos límites– sus recursos públicos disponibles (T).⁶

Supongamos que el gobierno ha diseñado su estructura impositiva para obtener un nivel de ingresos tal que le permita llevar a cabo ambas políticas, de manera que pueda aspirar a cumplir su objetivo de reelección. Los ingresos públicos disponibles se destinarán a financiar tanto las políticas oportunistas como las políticas eficientes en función de su grado de sensibilidad hacia unas y otras, así como de su precio. En este caso, los diferentes “precios”, p_x y p_y , deben entenderse como el coste medio de cada tipo de política, en relación con el beneficio esperado de ellas en términos de mayores posibilidades de reelección.

⁶ Supóngase que el gobierno no puede emitir deuda pública, por lo que los recursos públicos disponibles vendrán determinados por la recaudación tributaria. La deuda pública es, como se ha indicado en otro momento, una fuente de ilusión fiscal. Sin embargo, existen otras como, por ejemplo, el diseño de una estructura impositiva compleja y poco transparente.

Como todo consumidor, el agente-gobierno tratará de maximizar su función de utilidad. Gráficamente, el gobierno se enfrenta a una combinación de políticas que pertenecen al conjunto asequible determinado por su restricción presupuestaria, eligiendo aquella combinación situada sobre la curva de indiferencia más alejada del origen. En esa combinación óptima (x^*, y^*) , la pendiente de la restricción presupuestaria será igual que la pendiente de la curva de indiferencia.



En términos matemáticos, y de acuerdo con el método de Lagrange, la solución óptima (x^*, y^*) se obtiene de la siguiente manera:

$$\max L = \alpha \ln x + (1 - \alpha) \ln y - \lambda (p_x x + p_y y - T)$$

La condición de maximización de primer orden de L viene dada por:

$$\frac{\partial L}{\partial y} = \frac{1 - \alpha}{y} - \lambda p_y = 0 \quad [1]$$

$$\frac{\partial L}{\partial x} = \frac{\alpha}{x} - \lambda p_x = 0 \quad [2]$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = T - p_x x - p_y y = 0 \quad [3]$$

Despejando $(1 - \alpha)$ y α , respectivamente, [1] y [2], sumándolas posteriormente y despejando λ de esa suma es posible obtener un valor para ese parámetro igual a $1/T$. Introduciendo ese valor de λ en las dos primeras ecuaciones y despejando x e y se obtiene finalmente la combinación que maximiza la utilidad del agente-gobierno:

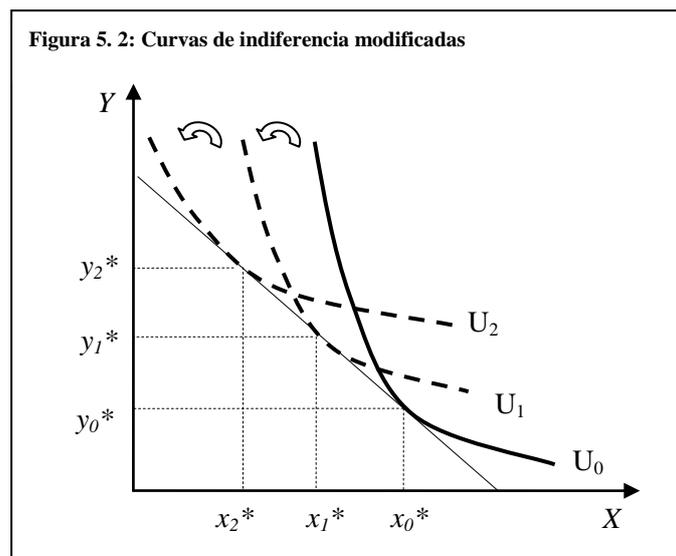
$$x^* = \alpha \frac{T}{p_x} \quad ; \quad y^* = (1-\alpha) \frac{T}{p_y}$$

Dado un nivel de ingresos públicos, la combinación óptima políticas oportunistas-políticas eficientes que desarrollará el gobierno es función de la sensibilidad que tenga hacia las políticas oportunistas así como del coste estimado de cada una de esas políticas en relación con el beneficio que espera obtener de ellas.

Interesante es ver, también, la Relación Marginal de Sustitución (RMS) del gobierno o tasa según la cual el agente está dispuesto a sustituir unas políticas por otras manteniéndose en la misma curva de indiferencia. En términos matemáticos, dicha relación es la pendiente de la curva de indiferencia en un determinado punto:

$$RMS = - \frac{\frac{\delta U(x, y)}{\delta x}}{\frac{\delta U(x, y)}{\delta y}} = - \frac{\alpha}{1-\alpha} \frac{y}{x}$$

En este sentido, el resultado está en línea con lo esperado: el parámetro que mide la sensibilidad del gobierno a las políticas oportunistas juega un papel muy relevante a la hora de determinar el intercambio entre unas y otras políticas. El agente intercambiará políticas oportunistas y políticas eficientes, además de en función de la cantidad de políticas que “consume”, en función de su sensibilidad hacia las primeras; es decir, en función de lo populista que sean sus dirigentes.



Por todo ello, los mecanismos institucionales deben ir encaminados a modificar el parámetro α en la función de utilidad del gobierno; es decir, deben aspirar a fomentar una mayor inclinación

del gobierno hacia las políticas eficientes, dada una restricción presupuestaria, lo que, en términos gráficos, supone una alteración en la inclinación de la curva de la función de utilidad.

Diversos son los elementos pueden influir en esa sensibilidad, tales como la importancia que el gobierno atribuya al corto plazo frente al largo plazo, la dificultad para enmascarar sus verdaderos objetivos (el grado de transparencia) o el grado de información y educación financiera del principal (de la ciudadanía). Sin embargo, a los efectos que aquí nos ocupa, son las restricciones a la capacidad discrecional el mecanismo fundamental por el que el gobierno puede verse condicionado en relación con ese sesgo hacia las políticas oportunistas. El principal (la ciudadanía) debe encontrar los incentivos adecuados para reducir el grado de populismo del agente (el gobierno), haciendo descender su sensibilidad y, con ello, su predisposición a las políticas oportunistas.

Las diversas alternativas institucionales implementadas para contener los desequilibrios públicos han buscado, precisamente, el diseño de unos incentivos adecuados para que el gobierno actúe de manera más responsable, tratando de limitar el déficit en el que puede incurrir y, con ello, obligándole a gastar y gravar de manera más eficiente.

5.1.2 *Los efectos perniciosos del déficit y la deuda pública*

El segundo argumento que justifica el establecimiento de mecanismos que limiten la capacidad discrecional del gobierno se centra en los efectos nocivos de los desequilibrios fiscales.⁷ Tales son estos efectos, que esta cuestión ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda de los hacendistas más destacados durante las últimas décadas.

En buena parte, el problema del déficit es un problema de financiación. Dicha financiación puede realizarse a través de una política monetaria expansiva de creación de dinero (financiación heterodoxa) o mediante emisión y colocación de títulos de deuda pública en el mercado (financiación ortodoxa).

En el primero de los casos –financiación heterodoxa– la política monetaria se comporta de manera pasiva, subordinando su objetivo tradicional de estabilidad de precios a la propia financiación del déficit a través de la expansión de la base monetaria. A no ser que el banco central

⁷ Somos conscientes de que, a la hora de considerar los efectos negativos del déficit público sobre la economía, es necesario profundizar las características básicas de ese déficit. A modo de ejemplo, no es lo mismo un déficit en el que predomine el componente cíclico que otro cuyo componente principal sea de carácter estructural. Tampoco es lo mismo un déficit producido por una expansión en los gastos de consumo que otro en el que los gastos de inversión han sido el elemento determinante. En todo caso, sirvan las siguientes líneas como una aproximación general a los efectos negativos de incurrir en un déficit público continuo.

realice acciones compensatorias, que también presentan inconvenientes sustanciales, tal expansión acabará teniendo, a largo plazo, efectos inflacionistas de consecuencias nefastas. Precisamente por ello, y porque esta alternativa supone la práctica renuncia al objetivo principal de la política monetaria (sea éste el control de la inflación o una combinación entre el control de la inflación y el crecimiento económico), la financiación heterodoxa ha quedado descartada por Ley en un gran número de países, en los que se ha delegado en un banco central autónomo la articulación de una política monetaria independiente de potenciales presiones políticas.

En el segundo de los casos, la financiación del déficit por la vía del endeudamiento público presupone, en línea con la filosofía keynesiana, que el aplazamiento a un momento posterior de las subidas de impuestos para amortizar esa deuda ha de incidir positivamente en el consumo presente, desencadenando –a través del multiplicador de la renta keynesiano– un impulso expansivo que estimulará la producción, la renta y, finalmente, el empleo.

Sin embargo, algunos estudios –que no aceptan la hipótesis keynesiana de partida relativa a los efectos a corto plazo de la política fiscal sobre la producción– han tratado de demostrar que el razonamiento anterior puede no ser válido ni siquiera a corto plazo. Así, la teoría de la equivalencia ricardiana desarrollada por Robert Barro descarta el impulso expansivo sobre la demanda agregada incluso a corto plazo.⁸ Supone dicha teoría que los individuos descuentan perfectamente el efecto de las futuras subidas impositivas, incrementando su ahorro y compensando exactamente el gasto adicional del gobierno. De esta manera, la carga actual de los impuestos o la financiación a través de deuda pública resultan ser alternativas equivalentes. Si bien algunos supuestos implícitos en la equivalencia ricardiana son difícilmente aceptables, lo cierto es que, al menos, supone una matización al optimismo keynesiano.

Los efectos negativos derivados del déficit se generan, en gran medida, a través de su incidencia sobre el ahorro nacional y pueden ser explicados mediante diversas identidades macroeconómicas.⁹ Así, es posible definir el ahorro nacional como la suma del ahorro privado y el ahorro público:

$$S_N = S_{Pr} + S_{Pu} \quad [1]$$

Cuando el gobierno incurre en déficit, el ahorro público es negativo ($S_{Pu} < 0$), reduciendo con ello el ahorro nacional por debajo del ahorro privado ($S_N < S_{Pr}$).

⁸ Véase Barro (1974).

⁹ Véase Ball y Mankiw (1995), pp. 3-9.

A su vez, el ahorro privado puede ser definido como aquella parte de la renta que no se dedica a pagar impuestos (renta disponible) menos la parte que se destina al consumo; y el ahorro público equivale a la recaudación impositiva menos el gasto público. Sustituyendo en [1], se obtiene que:

$$S_N = (Y - T - C) + (T - G) \quad [2]$$

$$S_N = Y - C - G \quad [3]$$

Por otro lado, la renta equivale a la suma de consumo, inversión, gasto público y exportaciones netas:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad [4]$$

Sustituyendo [4] en [3] se obtiene una identidad fundamental:

$$S_N = I + (X - M) \quad [5]$$

Puesto que –como se ha indicado– el déficit público supone una reducción en el ahorro nacional, la única manera de mantener la identidad anterior pasa por una reducción de la inversión, de las exportaciones netas o de ambas magnitudes (la relación entre ambas). En cualquier caso, ninguna de estas alternativas resulta ser positiva para la economía.

Los mecanismos por los que el déficit público despliega sus efectos sobre estas dos magnitudes (inversión y exportaciones netas) son el tipo de interés y el tipo de cambio.¹⁰ La reducción del ahorro nacional que genera el déficit se traduce en un aumento en los tipos de interés y, con ello, en una reducción en el consumo de las familias y en la inversión de las empresas. Efectivamente, el déficit público financiado a través de la emisión de deuda pública, al competir en los mercados financieros con las emisiones privadas, supone una presión al alza en los tipos de interés y, por tanto, en el coste del capital de las empresas. La consecuencia de ese aumento en el tipo de interés suele ser la aparición del conocido efecto expulsión (*crowding-out*) de la inversión privada.¹¹ Pero existe, además de este efecto expulsión de naturaleza financiera, un efecto expulsión real que se materializa en el hecho de que el gasto público retira recursos reales del sector privado;

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 5-6.

¹¹ Además, como exponen Fernández Díaz *et al* (2003), Tomo I, existen dos efectos expulsión financieros complementarios al aquí comentado. En primer lugar, el *efecto expulsión por la vía de la demanda de dinero para transacciones*: el déficit público supone un incremento de la renta nominal que lleva aparejado un incremento de la demanda monetaria para transacciones. A su vez, ello incrementará los tipos de interés (si no crece la oferta monetaria) lo que incidirá negativamente sobre la inversión privada, reduciendo el efecto expansivo inicial del déficit. Por su parte, el *efecto expulsión derivado de los efectos riqueza* implica que, al incrementarse los tipos de interés, se produce una caída del valor de mercado de la deuda pública en circulación, lo que hace descender la riqueza neta del sector privado, provocando un descenso en los gastos privados (pp. 238-240).

recursos que son, por definición, tan escasos como necesarios para el crecimiento a largo plazo de la economía.¹²

El efecto expulsión podría tener así una doble repercusión negativa: por un lado contrarresta el efecto expansivo del déficit público sobre la demanda agregada; por otro, reduce las posibilidades de crecimiento y recuperación que supone la inversión productiva privada.

Pero, simultáneamente, unos tipos de interés elevados tienen una repercusión negativa adicional: los mayores rendimientos que aportan los tipos de interés elevados atraen a los capitales extranjeros, generando una apreciación de la moneda nacional que desemboca en un deterioro de las exportaciones netas.

Los efectos negativos del déficit público sobre la balanza por cuenta corriente se pueden explicar a partir de la ecuación [5]. Realizando unas simples modificaciones,¹³ es posible obtener la siguiente ecuación:

$$(X - M) = (S_{PR} - I) + (T - G) \quad [6]$$

Puesto que el saldo por cuenta corriente equivale a la diferencia entre ahorro privado nacional y la inversión privada, más el saldo presupuestario, un déficit público elevado y persistente no acompañado por una caída en la inversión privada (lo que resultaría indeseable) genera un desequilibrio por cuenta corriente. Expresado en otros términos: los déficit públicos elevados y persistentes en el tiempo son incompatibles con el equilibrio externo.

Pero, además, la presión adicional que el déficit ejerce sobre la demanda agregada y sobre los costes financieros de las empresas vía incremento de los tipos de interés podría llevar aparejada un aumento en la tasa de inflación, con los efectos negativos que ésta tiene para la estabilidad macroeconómica; efectos negativos que se incrementan cuando –como es el caso de un país que forme parte de una unión monetaria– la inflación supone una apreciación del tipo de cambio real que repercute directamente sobre la competitividad del país afectado.

El déficit público suele presentar, asimismo, una característica adicional como es su naturaleza crónica y autoalimenticia: en la medida en que su financiación a través del endeudamiento público lleva aparejada el pago de intereses, éstos inciden negativamente sobre el gasto público de los ejercicios subsiguientes, deteriorando con ello el saldo presupuestario y desencadenando, nuevamente, la sucesión de efectos perniciosos antes descritos.

¹² Obviamente, este efecto será menor cuanto mayor sea el grado de infrautilización de esos recursos.

¹³ Más concretamente, se trata de sustituir el ahorro nacional por la ecuación [1] y de expresar, a su vez, el ahorro público como la diferencia entre la recaudación y el gasto público.

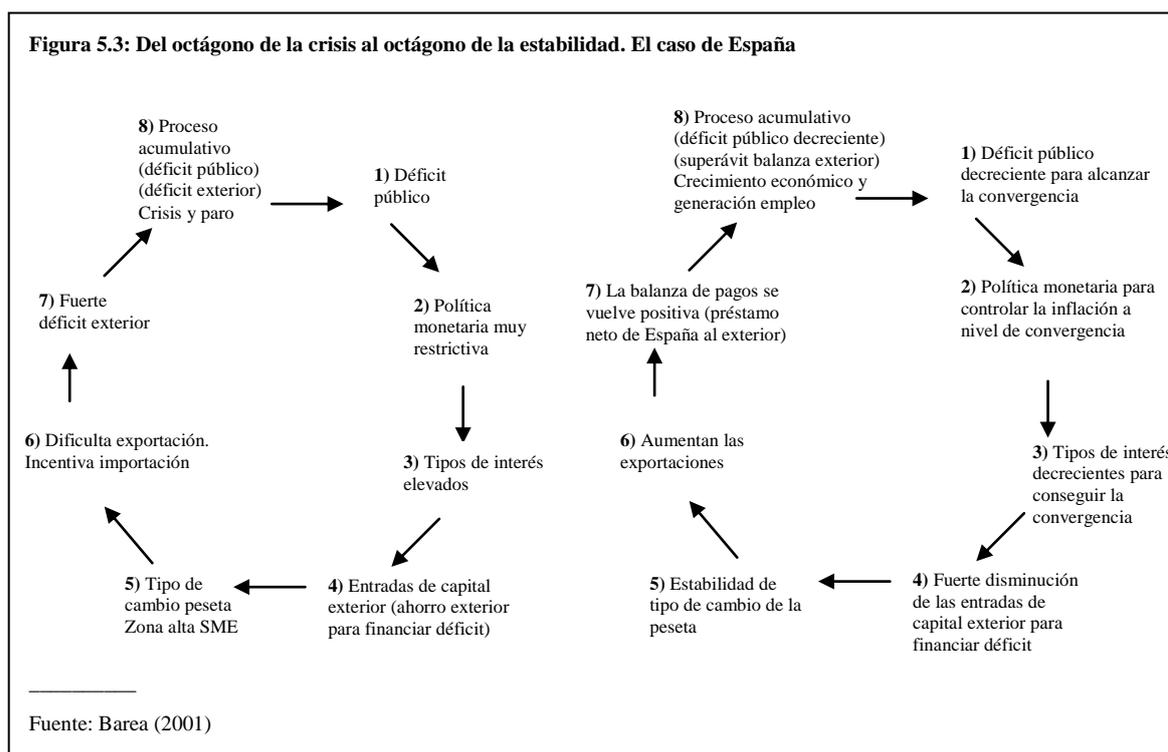
Resulta imprescindible realizar dos comentarios adicionales respecto al impacto del déficit público sobre la producción. En primer lugar, como se desprende en buena medida de los párrafos anteriores, el déficit público puede tener efectos significativos sobre el crecimiento económico: si bien a corto plazo puede contribuir a cerrar la brecha de producción (*output gap*) en el caso de que ésta sea negativa, a largo plazo puede resultar muy perjudicial.

Efectivamente, cuando los déficit públicos expulsan a la inversión privada de manera sistemática, se produce una reducción en la acumulación de capital de la economía y, con ello, en sus posibilidades de crecimiento a largo plazo. Pero, además, si los efectos que ejercen sobre la demanda agregada provocan tensiones inflacionistas, es más que probable que las autoridades monetarias se vean obligadas a practicar políticas monetarias restrictivas que vuelvan a repercutir negativamente sobre la inversión y el consumo.

En segundo lugar, es necesario señalar que existe la posibilidad de que los procesos de consolidación fiscal puedan no tener un efecto negativo sobre el crecimiento económico, ni siquiera en el corto plazo. A modo de ejemplo, Giudice, Turrini y Veld (2004) llegan a la conclusión de que la mitad de los episodios de consolidación fiscal llevados a cabo en la UE en las últimas tres décadas han venido acompañados incluso por una aceleración *inmediata* en el crecimiento económico.¹⁴ En este sentido, la estabilidad presupuestaria y su contribución a la estabilidad macroeconómica cobra un papel fundamental como elemento propulsor del crecimiento económico.

La figura 5.3 constituye un ejemplo ilustrativo de lo que supone pasar de un círculo vicioso, caracterizado por un fuerte desequilibrio en las cuentas públicas, a un círculo virtuoso de la economía. Recoge lo que el profesor Barea ha denominado, respectivamente, “octágono de la crisis” y “octágono de la estabilidad”. El primero tuvo lugar durante la crisis de comienzos de los años noventa y los años que la precedieron, hasta 1996. El segundo permitió la entrada de España en la UEM.

¹⁴ Unos años antes, el Informe Anual de 1996 del Instituto Monetario Europeo (antecesor del Banco Central Europeo) llegaba a conclusiones similares en el caso de que se incremente la credibilidad y la conveniencia de unas cuentas públicas saneadas. Como subrayan Fatás *et al.* (2003), la explicación podría estar en la interacción de dos efectos positivos: por un lado, el consumo podría incrementarse si los consumidores anticipan reducciones subsiguientes de impuestos como consecuencia de la contracción fiscal. Por otro, si la consolidación se realiza recortando los salarios y el empleo público, se podría desencadenar un efecto positivo de oferta en el empleo del sector privado, generando una caída en los costes laborales unitarios y un incremento en la inversión privada (p. 35). Sobre esta cuestión se vuelve en el epígrafe 15.3.3.



Por otro lado, a la dimensión económica del problema de los déficit hay que sumarle, además, su dimensión moral cuando su financiación se lleva a cabo a través de la emisión de deuda pública. La carga financiera que se genera es trasladada a las generaciones futuras (que no estaban presentes en el momento de respaldar electoralmente las políticas deficitarias), que se verán obligadas a hacer frente a sus costes aún cuando, en muchas ocasiones, no obtengan beneficio alguno.

Por último, como bien expone el profesor Rojo, aunque los déficit tengan un aspecto principalmente financiero, no se trata exclusivamente un problema financiero; suelen ser síntoma de problemas estructurales de diversa naturaleza: “esas dificultades financieras son simplemente expresión y compendio de un conjunto de problemas no resueltos, de inflexibilidades persistentes, de dificultades institucionales no afrontadas, de malas asignaciones de recursos no abordadas, que generan costes que, por una u otra vía, por caminos directos o indirectos, acaban pesando sobre las cuentas públicas”.¹⁵

El creciente escepticismo en torno a los efectos positivos del déficit a corto plazo, sus inconvenientes sobre el crecimiento económico a medio y largo plazo así como la tendencia a perpetuarse que ha venido manifestándose durante las últimas décadas han restado credibilidad a las prescripciones keynesianas y han fomentado la creencia en la necesidad de retornar la ortodoxia financiera.

¹⁵ Rojo (1984a), p. 79.

En este sentido es imprescindible considerar el papel tan relevante que juegan las instituciones propias del proceso fiscal porque, como se subraya más adelante, estas instituciones condicionan los resultados fiscales. Por instituciones ha de entenderse –en línea con North– las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, el conjunto de restricciones que los seres humanos se autoimponen y que dan forma a la interacción humana. Estas restricciones, que son fruto de la creación humana, pretenden dotar de estabilidad a las relaciones entre los seres humanos.¹⁶

Precisamente por ello, las instituciones pueden y deben ser modificadas por el ser humano para adaptarlas a la realidad social, siendo la disminución de los denominados “costes de transacción”, la fuente principal del cambio institucional.¹⁷

En el ámbito de la política fiscal, las instituciones configuran el entorno en el que se adoptan las decisiones fiscales. Por este motivo, la solución al problema de los desequilibrios fiscales pasa, necesariamente, por la alteración del marco institucional existente. La tesis implícita es que las instituciones, al modificar el marco de acción en el que interactúan los individuos, pueden prevenir la aparición de los diversos problemas existentes en el proceso presupuestario.

Dentro de la literatura especializada se suelen destacar tres alternativas de naturaleza institucional:

- Las reformas que afectan al proceso presupuestario;
- Las reglas fiscales numéricas; y
- La creación de instituciones fiscales dotadas de cierta independencia.

Es importante resaltar que la clasificación anterior tiene una finalidad meramente expositiva porque, en sentido estricto, una regla fiscal o la creación de una institución fiscal independiente inciden en el proceso presupuestario y son, por tanto, reformas que afectan al proceso presupuestario.

En el presente capítulo se abordan brevemente las dos primeras alternativas, dejando para el próximo capítulo lo relativo a las instituciones fiscales independientes.

¹⁶ North (1990), pp. 5-6.

¹⁷ Williamson (1993) define los costes de transacción como los “costes *ex ante* de redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo y, especialmente, los costes *ex post* de una mala adaptación y ajuste que surge cuando la ejecución del contrato está mal alineada como consecuencia de lagunas, errores, omisiones y perturbaciones inesperadas; los costes de funcionamiento del sistema económico” (p. 56).

5.2. Las reformas que afectan al proceso presupuestario

Las instituciones presupuestarias son aquellas reglas y regulaciones a través de las cuales se elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos.¹⁸ Existe un amplio consenso en el mundo académico acerca del papel tan relevante que éstas desempeñan a la hora de explicar los resultados fiscales obtenidos en las diversas economías.¹⁹ Por este motivo es lógico que cualquier intento por atajar el sesgo deficitario incida, necesariamente, en la reforma de las instituciones vigentes en el proceso presupuestario. Así ha ocurrido durante los últimos años en las principales economías occidentales.

El proceso presupuestario y las finanzas públicas se enfrentan básicamente a tres problemas centrales: el tamaño relativo del sector público frente al sector privado; las prioridades de gasto y la distribución de la carga impositiva.²⁰ Dada la sensibilidad que rodea a todas estas cuestiones resulta comprensible que, con frecuencia, los actores que interactúan en él presenten intereses divergentes cuando no directamente contrapuestos en lo que se refiere a la asignación de unos recursos escasos por definición. Tal es la complejidad de las decisiones que el presupuesto debe afrontar que Wildavsky considera al proceso presupuestario como un mecanismo a través del cual se deben resolver los posibles conflictos de interés entre las diversas subunidades involucradas.²¹

La literatura especializada sobre las instituciones presupuestarias más adecuadas suele poner énfasis en diversos elementos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- La elaboración de un marco presupuestario a medio plazo;
- Las hipótesis y previsiones económicas;
- El grado de centralización del proceso presupuestario; y
- El control de los resultados y la transparencia presupuestaria.

Todos estos elementos se sustentan en la regulación del proceso a lo largo del ciclo presupuestario; es decir en la forma en que dicho proceso se ha articulado, bien sea en su componente formal (constitución, leyes, decretos y órdenes) o informal (costumbres y prácticas).

¹⁸ Alesina y Perotti (1996b), p. 401.

¹⁹ Sobre la importancia de las instituciones presupuestarias en la disciplina fiscal existen numerosos trabajos, destacando siempre las excelentes aportaciones de von Hagen y de Alesina y Perotti a lo largo de varios años, algunas de las cuales están recogidas en la bibliografía de este trabajo. Estos autores han desarrollado índices para tratar de cuantificar la información; índices que, aunque presentan diferencias importantes en su construcción, suelen coincidir –sin embargo– en los resultados obtenidos.

²⁰ Von Hagen y Harden (1994), p. 315.

²¹ Wildavsky (1986), p. 8.

Diversos aspectos han resultado ser fundamentales para la consecución de unos buenos resultados fiscales.

En un primer momento, la regulación puede exigir, como de hecho es aconsejable, la *elaboración de un marco presupuestario a medio plazo* (por ejemplo, tres años) en el que se fijen los objetivos agregados a lo largo del tiempo (nivel agregado de ingresos, gastos, déficit/superávit y deuda pública).²²

Obviamente, este marco a medio plazo no supone elaborar un plan cerrado, ni tampoco obviar los objetivos a más corto plazo. Simplemente, consiste en subrayar que la gestión presupuestaria debe ser contemplada –necesariamente– en un horizonte temporal más amplio que, por otro lado, dote de mayor credibilidad a un posible compromiso con la disciplina presupuestaria.

Algunos autores han matizado esta conclusión. Así, von Hagen entiende que la elaboración de un programa fiscal multianual no es en sí misma suficiente; es preciso, además, que vaya acompañando de un compromiso efectivo a lo largo del proceso presupuestario.²³

Junto con ese marco a medio plazo, para la elaboración de los presupuestos resulta fundamental la *confección de un cuadro macroeconómico sustentado en hipótesis prudentes y realistas*, porque si este aspecto no está debidamente reglado, existe un mayor riesgo de utilización oportunista de las previsiones económicas mediante el empleo de cifras excesivamente optimistas.²⁴ Unas previsiones no sesgadas políticamente pueden presentar desviaciones significativas respecto a los valores observados, pero esas desviaciones se justifican por la propia incertidumbre que rodea a la actividad de previsión, debiendo tender a igualarse a lo largo del tiempo.

²² Blöndal (2003), p. 10. Como el propio autor indica, el establecimiento de un marco a medio plazo también se enfrenta a dificultades o inconvenientes sustanciales, entre los cuales destacan los siguientes: 1) Una tendencia a sobreestimar el crecimiento potencial de la economía; 2) Los ministerios y departamentos pueden ver esta asignación de recursos como una autorización implícita, lo que obviamente dificultaría su revisión a la baja en el caso de que fuese necesario; y 3) Muchos de estos marcos fiscales a medio plazo son realizados en términos reales más que en términos nominales, lo que genera una distorsión entre los ajustes de los gastos y los ingresos ante episodios de aceleración de la inflación, pues los primeros –los gastos– se ajustan más rápidamente.

²³ Von Hagen (1992), p. 54.

²⁴ Así lo ponen de manifiesto Jonung y Larch (2006). Por este motivo, una posible reforma institucional, tal y como sugieren los autores, consiste en encargar estas cifras a una agencia independiente del gobierno, como ocurre, por ejemplo, en Austria, Bélgica y Holanda.

La complejidad del proceso presupuestario queda claramente reflejada en el cuadro 5.1. En él se observa que el marco institucional da lugar a modelos presupuestarios muy diversos, compuestos, a su vez, por instituciones presupuestarias distintas.²⁵

Cuadro 5.1: Aspectos institucionales del proceso presupuestario			
Aspecto institucional	Centralizado / Jerárquico	Descentralización guiada / Intermedio	Descentralizado / Abierto
<i>Fase de elaboración</i>			
Formulación de los objetivos presupuestarios y líneas generales	Primer ministro o ministro de economía	Consejo de ministros a propuesta del ministro de economía	Consejo de ministros
Preparación de las propuestas presupuestarias	Ministros de gasto		
Compilación de propuestas	Ministro de economía en negociaciones bilaterales	Ministro de economía, como intermediario de ministros de gasto y consejo de ministros	El ministro de economía se limita a recabar propuestas
Reconciliación	Primer ministro o comité ministerial	Comité ministerial o consejo de ministros	Consejo de ministros
Finalización de la propuesta presupuestaria	Consejo de ministros		
<i>Fase aprobación</i>			
Debate, enmienda y votación de la propuesta	Enmiendas no pueden incrementar gastos o reducir ingresos, o algunas enmiendas no son posibles	Enmiendas no pueden cambiar el saldo presupuestario	No hay límites a las enmiendas
Relación entre las cámaras alta y baja	La cámara alta no tiene poderes presupuestarios	La cámara baja tiene prerrogativa sobre la alta	Ambas cámaras tienen el mismo poder
Relación gobierno - parlamento	El gobierno puede solicitar un voto de confianza (todo o nada), puede imponer el procedimiento de voto o las enmiendas requieren consenso	Las enmiendas podrían cesar al gobierno	No hay estipulaciones especiales
<i>Fase de ejecución</i>			
Gestión del gasto público	Se requiere aprobación de los desembolsos, los departamentos de gasto están sujetos a límites o el ministro de economía puede bloquear gastos	Se requiere aprobación de los desembolsos y/o los departamentos de gasto están sujetos a ciertos límites	Se requiere aprobación de los desembolsos o autoridad plena de los departamentos de gasto
Transferencias entre capítulos presupuestarios	Sólo dentro de cada capítulo	Dentro de cada capítulo sin restricciones; entre capítulos bajo aprobación del ministro de economía	Sin restricciones
Revisiones sustanciales	Bajo nueva ley. Utilización infrecuente	Bajo nueva Ley. Utilización frecuente	Con aprobación del ministro de economía
<i>Control ex post y rendición de cuentas</i>			

Fuente: Elaborado a partir de von Hagen y Harden (1994)

A lo largo de todo el proceso puede presentarse el denominado problema de los recursos de propiedad común (*common pool*).²⁶ Este problema se manifiesta porque las actividades de política

²⁵ Para una encuesta acerca de las instituciones presupuestarias vigentes en la Europa de los 15, según lo establecido en el cuadro, véase Hallerberg, Strauch y von Hagen (2007).

²⁶ Sobre esta cuestión véase, por ejemplo, von Hagen (1998).

fiscal suelen estar dirigidas a un colectivo concreto, pero su financiación corre a cargo del conjunto de los contribuyentes a través de un fondo común (la recaudación impositiva total). Este hecho provoca que no se interioricen completamente los costes de los diversos programas y genera una demanda creciente de gasto público por parte de los participantes en el proceso presupuestario.

Es preciso destacar, en primer término, que, frente a los procesos colegiales, las reformas presupuestarias han tendido a *jerarquizar las decisiones presupuestarias*. De hecho, la evidencia empírica disponible permite afirmar que las instituciones jerárquicas son más proclives a imponer restricciones fiscales, a evitar déficit largos y persistentes y a ejecutar con mayor rapidez los ajustes fiscales.²⁷

En la fase de diseño presupuestario esta tendencia supone que los ministros de gasto quedan subordinados al primer ministro o, por delegación, al ministro de economía, garantizando con ello una mayor disciplina fiscal.

En la elaboración del presupuesto es importante la secuencia en la que se determina su tamaño. En este ámbito se ha ido imponiendo el modelo descendente (*top-down*): frente al tradicional enfoque ascendente (*bottom-up*) consistente en recoger las demandas de gasto individuales de los ministerios y agregarlas posteriormente, el gobierno adopta ahora una decisión inicial vinculante sobre el nivel total de gasto y su división entre los diversos ministerios de gasto. De esta manera, a cada ministerio se le asigna un presupuesto y éste lo gestiona según las prioridades que él mismo haya establecido.

Importante es igualmente el modo en que se produce la negociación para la concreción de los distintos programas de gasto entre los diversos ministros de gasto y el ministro de economía. De nuevo aquí parece existir acuerdo en que, frente a las negociaciones multilaterales, la negociación presupuestaria bilateral entre el ministro de economía y los ministros de gasto es más eficiente de cara a alcanzar una mayor disciplina fiscal.

Finalizada la propuesta presupuestaria del ejecutivo comienza la fase legislativa. También aquí pueden las instituciones jerárquicas limitar las presiones para aumentar el gasto público, en la medida en que condicionen el alcance y la posibilidad de las enmiendas que pueda formular el parlamento y tiendan a fortalecer la posición del ejecutivo. En este sentido, un proceso en el que se

²⁷ Véase, por ejemplo, von Hagen (1992), von Hagen y Harden (1994), Alesina, Hommes, Hausmann y Stein (1999) y Alesina y Perotti (1996a). Como recoge este último estudio, países con instituciones jerárquicas como Francia (que tiene un sector público de grandes dimensiones) y el Reino Unido (con tasas de crecimiento relativamente bajas durante las últimas décadas) no presentan –sin embargo– un endeudamiento público elevado. Por otra parte, como los propios autores reconocen, estas instituciones jerárquicas son menos respetuosas que las colegiales frente a los derechos de la minoría y tienden a generar presupuestos inclinados a favor de la mayoría.

imponen unas reglas más bien cerradas en cuanto a las enmiendas presupuestarias refuerza el papel del ejecutivo frente al legislativo. Pero hay que considerar, además, tal y como se muestra en el cuadro anterior, el peso que tenga cada una de las cámaras en el proceso, así como la relación de poder existente entre el gobierno y el parlamento en cuanto al procedimiento de voto y a la capacidad de veto.²⁸

En último lugar, la imposibilidad de aprobar el presupuesto en la fase legislativa tiene repercusiones distintas según el país: en algunos casos, esa imposibilidad da lugar, simplemente, a la formulación de una nueva propuesta de presupuesto; en otros, podría incluso significar la caída del gobierno; situación que exige una mayor responsabilidad tanto por parte del ejecutivo como del legislativo.²⁹

En este sentido, el propio sistema electoral tiene también una repercusión significativa, pues en él se determina la composición típica del gobierno, pudiendo diferenciar entre los sistemas proporcionales (que suelen generar gobiernos multipartidistas) o los sistemas mayoritarios (generalmente formados por un único partido). Como se deriva de un estudio de Alesina y Perotti, en contraste con los gobiernos formados por un único partido, las coaliciones no logran una consolidación presupuestaria estable, aunque de hecho lo intenten.³⁰ Parece entonces que, desde un punto de vista estrictamente presupuestario, la concentración de poder en torno a un único partido resulta ser positiva.

Durante la etapa de ejecución presupuestaria, el elemento principal de cara a lograr una disciplina fiscal adecuada es la regulación apropiada de todos los aspectos que puedan generar una desviación entre las cifras presupuestadas y las efectivamente realizadas, tales como los créditos suplementarios o los extraordinarios. De nuevo aquí cobran un papel especial los elementos que

²⁸ Así, en países como Italia y Bélgica en los que ambas cámaras deben aprobar el presupuesto, el proceso puede ser más largo y tendente a incrementar el gasto público. Frente a estos países, en Francia, Alemania y España, el papel de la cámara alta es más limitado (von Hagen, 1998, p. 14).

²⁹ Como sostiene von Hagen (1992), el efecto que una eventual imposibilidad en la aprobación del presupuesto tiene sobre la fortaleza del ejecutivo frente al legislativo es ambiguo: por un lado, cuanto mayor sea la posibilidad de que un presupuesto rechazado pueda significar la caída del gobierno, más floja será su posición frente al legislativo, viéndose obligado el ejecutivo a presentar un presupuesto que, presumiblemente, contará con el apoyo mayoritario de la cámara. Frente a este efecto se produce otro que tiende a fortalecer la postura del gobierno, ya que los miembros que apoyen al ejecutivo sólo rechazarán el presupuesto cuando las enmiendas propuestas sean verdaderamente importantes para ellos. El autor asume, sin embargo, que este segundo efecto prevalece sobre el primero (p. 35).

³⁰ Alesina y Perotti (1995b), p. 232. Como señalan Hallerberg y von Hagen (1997), frente a los sistemas pluralistas, los sistemas mayoritarios permiten el reforzamiento del ministro de economía. El motivo es que en los sistemas pluralistas los miembros de la coalición son más reacios a delegar tanto poder en un único actor que, además, pueda censurar al resto.

posibiliten el seguimiento y control del flujo de gasto por parte del ministro de economía durante el año fiscal. Resulta también importante el margen discrecional que permita la regulación nacional y que se manifiesta a través de la capacidad de transferir gastos entre los diversos capítulos presupuestarios y en la posibilidad de trasladar hacia el futuro los recursos no utilizados.

Implementado el presupuesto, quedaría, finalmente, el *control de los resultados* que comprendería, por un lado, las pertinentes auditorías (qué institución las realiza, cuán transparentes son, etc.) y, por otro, el análisis del rendimiento que, en esencia, pretende medir la eficacia y la eficiencia del gasto público.

Este elemento está íntimamente ligado al elevado grado de *transparencia* que es necesario en el proceso presupuestario. La transparencia se ha ido imponiendo como un requisito esencial, en la medida en que su ausencia se convierte en un obstáculo para identificar y solucionar posibles limitaciones en el proceso presupuestario, así como para ejercer el pertinente control tanto sobre las hipótesis de partida del presupuesto como sobre el propio proceso presupuestario. La transparencia se materializa dando a conocer las políticas, su formulación y su implementación de manera y en tiempo adecuados.³¹ Incide, en definitiva, sobre la credibilidad del gobierno en el logro de sus compromisos presupuestarios.

Como se ha resaltado en alguna ocasión, los políticos no siempre tienen incentivos para combatir la falta de transparencia, pues ésta contribuye a disimular la carga impositiva actual y futura, sobreestimando así los beneficios del gasto en lo que constituye un claro ejemplo de ilusión fiscal.³² Además, la ambigüedad también incrementa la posibilidad de emplear la política presupuestaria de manera oportunista, como muestran los diversos modelos de ciclo económico politizado.

Muchos de los estudios antes citados han subrayado la importancia de la transparencia en el proceso presupuestario. Por su parte, González-Páramo plantea un modelo en el que examina el impacto de la calidad de las instituciones presupuestarias en la Europa de los 12 sobre diversos indicadores de déficit y endeudamiento. Del estudio se desprende el papel clave que juega la transparencia. En su opinión, “un presupuesto transparente, que incluya toda la información

³¹ OCDE (2001b), p. 3.

³² Alesina y Perotti (1996b), p. 403. Los autores exponen los mecanismos habitualmente utilizados en los procesos no transparentes: 1) Predicciones optimistas de las variables macroeconómicas, de manera que el déficit “inesperado” al final del ejercicio se atribuye a factores exógenos; 2) Predicciones optimistas del beneficio de determinadas medidas adoptadas; 3) Uso estratégico y creativo de lo que se deja dentro y de lo que se externaliza del presupuesto; 4) Uso estratégico de las proyecciones presupuestarias; y 5) Uso estratégico de la presupuestación multianual, posponiendo las políticas de ajuste a los años siguientes (o incluso no realizándolas).

relevante de todas las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, que integre en un solo documento los distintos fondos especiales, y que establezca con claridad las relaciones entre la contabilización presupuestaria de las operaciones y la Contabilidad Nacional, limita los incentivos a la ‘creatividad’ financiero-contable y constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.³³

Precisamente por ello resultan adecuadas las medidas adoptadas para incrementar la transparencia presupuestaria, en la línea en que lo han hecho diversos países.³⁴ De hecho, dos de las más importantes instituciones económicas como son la OCDE y el FMI, han elaborado unos principios de alto nivel para la transparencia presupuestaria en los que se detecta una elevada convergencia.³⁵

Todos los elementos expuestos en este epígrafe han sido objeto de estudio riguroso por parte de von Hagen y Harden (1994). Más concretamente, los autores contrastan dos hipótesis interesantes. La primera de ellas, la denominada hipótesis estructural, se refiere a la ilusión fiscal a lo largo del proceso presupuestario. Según los autores, de cara a la disciplina fiscal es fundamental “una posición fuerte del primer ministro o del ministro de economía en el gobierno y unas negociaciones presupuestarias llevadas a cabo bajo una restricción general sobre el tamaño del presupuesto impuesta al comienzo del proceso; un proceso parlamentario sometido a fuertes límites sobre las enmiendas, un procedimiento de voto capítulo a capítulo de gasto y un voto global sobre el tamaño del presupuesto que anteceda al debate parlamentario; un grado elevado de transparencia del presupuesto; y un proceso de implementación con flexibilidad limitada y la fortaleza del ministro de economía frente a los ministros de gasto”.³⁶

En segundo lugar, los autores contrastan la hipótesis restrictiva sobre el sesgo deficitario y llegan a la conclusión de que éste se reduce con la existencia de programas fiscales multianuales que supongan un compromiso político fuerte en el marco de unas predicciones económicas consistentes; un elevado grado de comunicación sobre el presupuesto que facilite su seguimiento; un poder limitado de enmienda del parlamento y una flexibilidad limitada en la ejecución parlamentaria.

Lo subrayado hasta este momento permite concluir que la calidad del presupuesto diseñado por el ejecutivo, eventualmente aprobado por el parlamento e implementado por el gobierno,

³³ González-Páramo (2001), p. 33.

³⁴ Tres claros ejemplos en este sentido son la *Fiscal Responsibility Act* (1994) de Nueva Zelanda, la *Charter for Budget Honesty* (1998) de Australia y la *Finance Act* (1998) del Reino Unido.

³⁵ Véase OCDE (2001b) y FMI (2007b).

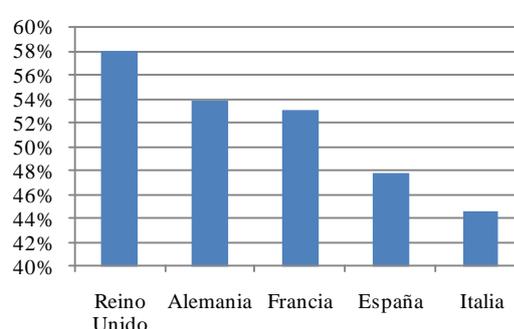
³⁶ Von Hagen y Harden (1994), p. 350.

depende de la combinación institucional elegida. El mayor conocimiento de las instituciones presupuestarias que se ha logrado gracias a las diversas aportaciones seminales aquí expuestas, así como al trabajo de los diversos organismos internacionales, ha jugado un papel positivo y ha posibilitado una cierta convergencia en las instituciones presupuestarias.

Tomando como referencia la conveniencia de cada una de las instituciones resaltadas en este apartado, y utilizando la información recogida por la OCDE en su encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios, se ha elaborado un *índice de proceso presupuestario* para diversos países, entre ellos España (véase el recuadro 5.1).

Aunque con las debidas precauciones, el gráfico 5.1 muestra que el Reino Unido es el país cuyo proceso presupuestario más se aproxima a las prescripciones realizadas por la literatura académica. En este sentido hay que destacar que entre el primero (Reino Unido) y el último de los países analizados (Italia), la diferencia es algo inferior a 15 puntos porcentuales. Este hecho podría revelar que, a pesar de las características idiosincrásicas que esconde el índice,³⁷ los procesos presupuestarios presentan un grado de similitud importante respecto a los elementos básicos destacados por esa literatura especializada. Lo anterior no es óbice para que, en el caso concreto de España, parezca necesario continuar profundizando en algunas de las reformas presupuestarias, en la dirección apuntada a lo largo de este epígrafe.

Gráfico 5.1: Índice de proceso presupuestario



Fuente: Elaboración propia (véase nota técnica, recuadro 5.1)

Recuadro 5.1: Nota técnica sobre el Índice de proceso presupuestario

Las importantes contribuciones sobre el proceso presupuestario han destacado una serie de características que permiten valorar la adecuación de ese proceso. Con este marco de fondo, la OCDE puso en marcha una base de datos titulada “*OECD Budget Practices and Procedures Database*” elaborada a partir de los cuestionarios cumplimentados por las diversas autoridades presupuestarias. La base de datos aporta valiosa información sobre el ciclo presupuestario completo: preparación, aprobación, ejecución, contabilización y auditoría y, por último, sobre

³⁷ Es decir, países con características diferentes pueden arrojar un índice similar ya que, implícitamente, el índice considera estos elementos como sustitutos perfectos. Por otro lado, esta ordenación es, en líneas generales, consistente con los resultados obtenidos por la Comisión Europea (2006). La gran diferencia es, quizás, el caso de España que, de acuerdo con la Comisión, estaría situada en segundo lugar por delante de Alemania y Francia. Ciertamente, también, que los datos de la Comisión son de la primera edición de la base de datos (año 2003).

rendimiento. Entre los diversos aspectos cubiertos se encuentran cuestiones como el grado de centralización, la realización de las previsiones y su verificación, la existencia de un marco presupuestario multianual o la transparencia.

La primera encuesta tuvo lugar en 2003. Los datos que aquí se presentan pertenecen a la segunda edición de 2007. Para la elaboración del índice se han seleccionado cinco países europeos (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) y un total de 31 preguntas representativas, de las 89 que comprende el cuestionario. Para transformar la información cualitativa en información cuantitativa, a cada respuesta se le ha asignado un valor numérico que va desde 0 (menos adecuado) hasta un máximo de 8 (más adecuado), en función del número de alternativas posibles. En ausencia de un criterio objetivo de ponderación de las preguntas, todas las preguntas han sido consideradas igualmente relevantes. En este sentido, para evitar que las preguntas con mayor número de alternativas posibles pesen más sobre el conjunto, las respuestas han sido normalizadas.

Además, cuando se han facilitado varias respuestas a una misma pregunta, se ha tomado la media de los puntos alcanzados. En muchas ocasiones, las respuestas han ido acompañadas de comentarios que también han sido tenidos en cuenta a la hora de asignar la puntuación correspondiente.

El índice ha sido elaborado de la siguiente manera:

$$I_j = \frac{\sum_{i=0}^{31} \frac{p_j^i}{p_{\max}^i}}{N}$$

donde I_j es el índice para cada país; p_j^i es la puntuación que cada país j recibe en la pregunta i . Todo ello se ha normalizado por la puntuación máxima posible en cada pregunta p_{\max}^i y dividido por el número de preguntas N .

Es importante subrayar que su propósito es meramente indicativo, en la medida en que está sujeto a diversas limitaciones como la subjetividad de las respuestas del encuestado o la puntuación asignada y el peso que ésta tiene dentro de la pregunta. Sin embargo, pensamos que sí aporta una visión global acerca del grado de adecuación del proceso presupuestario.

5.3. Las reglas fiscales numéricas

Las reglas fiscales constituyen otro mecanismo institucional destinado a atajar el sesgo deficitario, cuya utilización ha sido habitual en los países de la OCDE.³⁸ Se trata de la fijación *ex ante* de restricciones numéricas que se aplican sobre alguna variable económica agregada representativa de la disciplina fiscal (gasto público, déficit o deuda pública, fundamentalmente). Por tanto, mientras que las reformas en los procesos presupuestarios inciden sobre la forma en que se elabora el presupuesto, las reglas fiscales afectan directamente al resultado del mismo.

El objetivo principal es condicionar el proceso presupuestario para tratar de limitar la capacidad discrecional de los gobiernos. Se entiende que, de esa manera, se mitigan algunos de los

³⁸ OCDE (1996), p. 282.

problemas asociados a la política fiscal, como son la inconsistencia temporal o su manejo con fines políticos.

Las reglas se enmarcan dentro del enfoque descendente (*top-down*) subrayado anteriormente. El gobierno fija una restricción presupuestaria previa que puede adoptar distintas formas. Una posible clasificación se establece en función de la variable objetivo (gasto público, déficit, deuda, ingresos, etc.³⁹), bien sea en términos nominales o reales, en términos absolutos o en porcentaje del PIB o en términos de tasa de variación respecto al año anterior.

En ocasiones la referencia que se adopta es el gasto público; variable que es más fácilmente controlable que los ingresos, pues no es tan dependiente del ciclo económico. Por este motivo, su control y planificación a medio-largo plazo es más sencillo. Sin embargo, también presenta inconvenientes importantes. El principal es, quizás, el hecho de que en sí misma esta regla no soluciona el problema del déficit (aunque ciertamente contribuya a mitigarlo), por lo que sus efectos negativos pueden seguir manifestándose. Ésta es, precisamente, la principal ventaja de tomar como referencia la diferencia entre ingresos y gastos públicos –el déficit público– que, sin embargo y dependiendo de su diseño, podría ser más proclive a mostrar un comportamiento procíclico.

A veces el déficit que se toma como referencia puede estar ajustado cíclicamente, lo que permite centrar la atención en sus elementos estructurales; si bien esta opción también tiene inconvenientes sustanciales, principalmente porque precisa del cálculo del PIB potencial y de la brecha de producción, lo que no resulta tarea sencilla ni exenta de controversia teórica.⁴⁰ Una regla definida de este modo exigiría conocer con cierta precisión el momento cíclico en el que se encuentra la economía, lo que es francamente complejo.

La regla podría tomar como referencia, no ya la totalidad de los gastos públicos, sino alguna partida concreta como, por ejemplo, los gastos corrientes. Una especial mención merece la denominada regla de oro (*golden rule*) implantada, entre otros, en el Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda, que permite la financiación deficitaria exclusivamente para la inversión pública, de manera que no se socave el crecimiento futuro de la economía. No obstante, la regla de oro tampoco ha estado exenta de crítica.⁴¹ La principal es, seguramente, el hecho de que su

³⁹ Las reglas sobre ingresos fiscales, menos frecuentes, suelen estar diseñadas para limitar la carga impositiva o el tamaño del gobierno. A veces, su implantación pretende asegurar un nivel de ingresos suficientes para financiar el gasto público (véase Comisión Europea, 2006).

⁴⁰ Balassone y Kumar (2007a), pp. 39-41. Los problemas asociados al PIB potencial y a la brecha de producción son analizados en el epígrafe 15.4.

⁴¹ Véase European Economic Advisory Group (2003), pp. 59-60 y Comisión Europea (2003), pp. 123-128.

implementación requiere la división del presupuesto en una doble vertiente, corriente y de capital, no estando la asignación de partidas a uno u otro presupuesto tan clara como sería deseable,⁴² facilitándose con ello la reclasificación interesada como gasto de capital de ciertos gastos que, en realidad, son más bien corrientes.

Por último, en otras ocasiones, la referencia que se adopta es la deuda pública. Esta opción es adecuada porque incide principalmente en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, pero ese es, simultáneamente, uno de sus principales inconvenientes: no está claro qué debe entenderse por sostenibilidad de las finanzas públicas ni cómo resolver los complejos problemas para su cálculo.⁴³ Adicionalmente, tampoco existe consenso sobre si la variable a elegir debe ser la deuda pública bruta o neta porque si la primera presenta como ventaja fundamental la mejor comparación de las cifras, la segunda es una medida más adecuada de la solvencia de las finanzas públicas.

Existen, además de lo apuntado, otras diferencias sustanciales en cuanto a la definición de las reglas fiscales que aluden al horizonte temporal de referencia (anual o multianual, por ejemplo), así como al respaldo normativo del que gozan. En este último caso es posible distinguir entre reglas sustentadas en la propia constitución, en leyes de diversa naturaleza o, incluso, en pactos o acuerdos. Si afecta a varios países, la regla puede estar amparada por un Tratado internacional.

La forma legal que adopte la regla es un elemento importante, pues incide de manera especial sobre la credibilidad del compromiso adquirido así como sobre la capacidad de imponer algún tipo de mecanismo correctivo en caso de que se vulneren los límites fijados.

Existe, por tanto, un amplio abanico en cuanto a la definición de las reglas fiscales. Buena prueba de ello son los países de la UE, según se desprende del estudio llevado a cabo por la Comisión Europea (2006), en el que se muestra una tendencia creciente en la utilización de reglas numéricas durante el período 1990-2005.

El cuadro 5.2 recoge la situación de los países de la UE en cuanto a reglas fiscales se refiere. En la actualidad, estas reglas se aplican en la práctica totalidad de los Estados miembros, si bien existe una enorme diversidad en cuanto a la variable de referencia (déficit, gasto, etc.), su aplicación a los diversos niveles de gobierno (nacional, regional o local), el horizonte temporal

⁴² Así, por ejemplo, habitualmente la construcción de un hospital es considerada una inversión pública, mientras que el salario de los médicos, que formaría parte de esa inversión, es un gasto corriente. Además, la regla de oro incide, básicamente, sobre inversiones físicas que puedan tener algún tipo de rendimiento, pero no considera la inversión en capital humano, por ejemplo.

⁴³ Esta cuestión se retoma en el epígrafe 15.5.

sobre el que se aplican (anual o multianual), su respaldo normativo (constitución, leyes o, simplemente, pactos o acuerdos) o su mecanismo de imposición (automático o discrecional).

Variable de referencia	Déficit público	22	39%
	Deuda pública	16	28%
	Gasto público	14	25%
	Ingresos públicos	5	9%
Nivel de gobierno al que se aplica	Gobierno central	18	32%
	Gobierno local	14	25%
	Conjunto de las Administraciones Públicas	12	21%
	Gobierno regional	8	14%
	Seguridad social	5	9%
Horizonte temporal	Multianual	30	53%
	Anual	27	47%
Base legal	Constitución u otras leyes	33	58%
	Acuerdos o compromisos	24	42%
Mecanismo de imposición	Corrección automática o sanciones	28	49%
	No hay acción <i>ex ante</i> definida en caso de incumplimiento	23	40%
	Obligación de adoptar medidas o emitir propuestas en caso de incumplimiento	6	11%
Seguimiento mediático	Reducido o inexistente	24	42%
	Estricto y acompañado de debate público	17	30%
	Elevado pero sin debate público	16	28%
<i>Reglas existentes en la UE a 2005</i>		57	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Debrun *et al.* (2008)

Las posibilidades de éxito de las reglas fiscales dependen esencialmente de su diseño. Para valorar la idoneidad de las reglas se han venido utilizando, entre otros, los criterios Kopits y Symansky (2001).⁴⁴ De acuerdo con ellos, una regla bien diseñada debe estar *bien definida* en relación con su variable de referencia, su marco institucional y sus cláusulas de escape. Es importante que sean, además, *eficientes*, *transparentes* y *adecuadas* en cuanto a sus objetivos finales. Su diseño debe ser *simple* y *consistente* internamente así como con otras políticas macroeconómicas. Es importante que cuenten asimismo con suficiente *flexibilidad* para hacer frente a perturbaciones exógenas no controlables por parte de las autoridades. Por último, una regla adecuada *debe poderse ejecutar*, incluyendo las sanciones que de ella se deriven.

A diferencia de lo que ocurre con las reformas en los procesos presupuestarios, las reglas fiscales no gozan de tanto consenso académico acerca de sus bondades, habiendo sido

⁴⁴ Buitier (2003) también realiza un inventario de diez condiciones que deben cumplir las reglas fiscales. De manera aproximada centra la atención en los mismos aspectos que Kopits y Symansky (2001). Este debate se suscita especialmente en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Véase Buti, Eijffinger y Franco (2002) y Fatás *et al.* (2003).

habitualmente criticadas. Si bien parece generalmente aceptado que las reglas explícitas restringen la capacidad de incurrir en déficit fiscales, el debate esencial se centra en torno a los efectos negativos que las acompañan.⁴⁵ Entre las críticas más habituales –que se desarrollan brevemente a continuación– se encuentran su diseño arbitrario, sus posibles efectos colaterales, la dificultad para imponerlas o los incentivos que introducen para actuar de modo menos transparente y llevar a cabo prácticas de contabilidad “creativa”.

La crítica referida a la *arbitrariedad de los límites* se debe a que no siempre están claras las razones que justifican el umbral elegido. El problema de fondo es la inexistencia de una política de déficit y deuda óptima generalmente aceptada por la comunidad académica. Por este motivo, cualquier referencia numérica está sujeta siempre a valoraciones subjetivas, lo que indudablemente resta credibilidad a la regla.⁴⁶

En cuanto a los *efectos colaterales*, se suelen destacar cuatro:⁴⁷ su incidencia negativa sobre la inversión pública; su impacto sobre las reformas estructurales; la dificultad de llevar a cabo la suavización fiscal, así como la falta de flexibilidad y la dificultad de implementar políticas fiscales de corte keynesiano.

En el caso de la inversión pública, la crítica general es que la implementación de las reglas fiscales puede acabar penalizando implícitamente a los gastos de inversión, pues éstos tienden a ser relegados en el tiempo, frente a unos gastos corrientes mucho más rentables en el corto plazo de la acción política.⁴⁸ Para evitar este problema se plantea la regla de oro antes citada. Pero, además,

⁴⁵ Sobre algunas discusiones en torno a las reglas véase von Hagen (2005b) y Roldán (1996). Diversos autores han demostrado que las reglas son eficaces en el logro del control del déficit. Véase, por ejemplo, Bohn e Inman (1996), Alesina y Bayoumi (1996) o Fatás y Mihov (2002), Ayuso-i-Casals *et al.* (2006) o Debrun *et al.* (2008).

⁴⁶ Las reglas del Tratado de Maastricht son un buen ejemplo del problema de la arbitrariedad. González-Páramo (2001) expone los motivos que podrían haber llevado a adoptar los límites del 60% del PIB para la deuda pública y del 3% del PIB para el déficit público. En cuanto al endeudamiento, la única respuesta plausible a juicio de este economista es que este porcentaje representaba aproximadamente la media europea a comienzos de los años noventa. En cuanto al límite del déficit público, se suelen aducir dos razones: 1) Con una inversión pública del 3%, nivel aproximado de la media europea en los años noventa, se cumpliría la regla de oro presupuestaria. 2) El 3% asegura la constancia de la ratio deuda pública/PIB en el 60% con una tasa de crecimiento nominal del 5%, con una inflación del 2% y, por tanto, un crecimiento real del 3%. Como bien expone el autor, la primera interpretación descansa en una distinción contable entre gastos corrientes y de inversión vacía de contenido económico, mientras que la segunda, además del excesivo optimismo sobre el crecimiento tendencial, es una explicación válida para el déficit ajustado del ciclo y no para el déficit observado de la contabilidad nacional (nota al pie, p. 38).

⁴⁷ Calmsfors (2005), pp. 45-50.

⁴⁸ Sobre esta cuestión resulta interesante De Haan, Sturm y Sikken (1996). Los autores, utilizando datos de 22 países de la OCDE durante el período 1980-1992, concluyen que el gasto de capital se reduce en los períodos de restricciones fiscales, por el motivo indicado: se trata de un gasto que, políticamente, es mucho más fácil de recortar que otros. Sin

hay que considerar que los procesos de consolidación presupuestaria suelen fracasar si se basan en incrementos en los impuestos o en reducciones en los gastos de inversión, en lugar de abordar los verdaderos problemas estructurales de la economía.⁴⁹

Las reglas han sido criticadas también por su impacto sobre las reformas estructurales; pues el cumplimiento del objetivo inmediato que de ellas se deriva puede desviar la atención sobre los verdaderos problemas estructurales de la economía, impidiendo con ello acometer las necesarias reformas en los diversos mercados, cuyos beneficios se manifiestan, principalmente, a más largo plazo. Tomando como referencia al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Eichengreen y Wyplosz (1998) plantean una situación en la que los políticos disponen de un cierto capital político que pueden dedicar a las reformas más costosas desde un punto de vista electoral. Al introducir una regla fiscal en el proceso presupuestario, se están concentrando muchos recursos en el cumplimiento de sus exigencias, lo que detrae recursos disponibles para las demás reformas. El argumento es, por tanto, muy similar al anterior, existiendo también aquí objeciones y matizaciones importantes.⁵⁰

En ocasiones se ha utilizado también el argumento de la suavización fiscal para criticar las reglas más estrictas. Esta teoría supone que, desde un punto de vista fiscal, la política óptima –la que genera las menores distorsiones en el sistema– es aquella que mantiene los tipos impositivos constantes a lo largo del tiempo.⁵¹ La determinación de ese tipo impositivo requiere calcular el valor actual de los impuestos y hacerlo coincidir con el valor actual de los gastos, estando éstos determinados de manera exógena. De acuerdo con esta política, los tipos impositivos deberían permanecer constantes con independencia del volumen de gasto a financiar en cada momento, pudiendo haber períodos en los que apareciesen déficit fiscales, que serían compensados con superávit en otros períodos. Por tanto, desde esta perspectiva, los déficit temporales asociados a estas circunstancias pueden no ser preocupantes aún cuando se vulneren los límites establecidos en las reglas.

embargo, González-Páramo (2001) subraya que, en el caso concreto de la economía española, no existe una relación de largo plazo entre la tasa de inversión pública y el déficit, ni se detecta causalidad estadística entre ambas variables en ninguna dirección (p. 75).

⁴⁹ Así lo ponen de manifiesto en Alesina y Perotti (1995b): los ajustes fiscales que llegan a buen término no se basan en incrementos impositivos o en reducciones en los gastos de inversión sino, principalmente, en recortes en los programas de transferencias públicas, así como en los salarios y empleos públicos. “Cualquier ajuste fiscal que espere tener éxito no puede evitar abordar recortes en el Estado del bienestar y en los salarios y empleos públicos” (p. 227). Sobre esta cuestión, véase también el reciente artículo de Larch y Turrini (2008).

⁵⁰ Véase Comisión Europea (2005), Part III.

⁵¹ La teoría de la suavización impositiva fue desarrollada primeramente por Barro (1979).

Por último, las reglas han sido criticadas en muchas ocasiones por su falta de flexibilidad y por la dificultad que introducen para implementar medidas estabilizadoras de corte keynesiano. De acuerdo con estas medidas, las reglas fiscales coartan la capacidad discrecional de los gobiernos en épocas recesivas y limitan el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, cercenando con ello la acción estabilizadora de la política fiscal. También se critica el hecho de que su diseño suela ser asimétrico, lo que supone que no se generan los incentivos adecuados para un comportamiento precavido en época de bonanza.

Desde la óptica keynesiana también se debe permitir incurrir en déficit fiscales temporales, que deberían tender a equilibrarse con los superávits que se produzcan a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, este caso es claramente distinto al de la suavización fiscal por cuanto lo que se diseña ahora no son unos tipos impositivos constantes, sino unos ingresos y gastos que se han de adaptar a las circunstancias económicas y que deben permitir impulsar la demanda agregada, haciendo frente, con ello, a las consecuencias negativas del ciclo económico. Desde esta perspectiva, las reglas fiscales pueden inducir al gestor de la política económica a llevar a cabo políticas fiscales procíclicas, obligando a recortar los gastos cuando la demanda agregada está deprimida para evitar así superar el límite impuesto.⁵²

Por último, uno de los problemas principales que presentan las reglas fiscales es el *diseño del mecanismo de imposición*. En muchas ocasiones las reglas fiscales pueden estar correctamente diseñadas, pero su imposición puede resultar verdaderamente compleja, por lo que su credibilidad y utilidad resultan seriamente minadas. Un buen ejemplo de ello es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento,⁵³ en el que queda claro como las sanciones no bien articuladas derivan en reglas débiles. Ayuso-i-Casals *et al.* (2006) aportan evidencia empírica sobre las características que más relevantes resultan en cuanto al resultado fiscal. Concluyen que el diseño del mecanismo de imposición es un elemento esencial para la eficacia de la regla fiscal.

⁵² Sobre la importancia de la función estabilizadora del presupuesto en EE.UU., véase Bayoumi y Eichengreen (1995). Los autores encuentran también evidencia de que la respuesta cíclica del presupuesto se ve severamente afectada por las restricciones fiscales. Bohn e Inman (1996) matizan los resultados obtenidos por Bayoumi y Eichengreen. Consideran que la capacidad de respuesta cíclica del presupuesto cuando está restringido por alguna regla fiscal es menos importante si se toma como indicador cíclico la tasa de desempleo. Debrun *et al.* (2008) concluyen que la prociclicidad de las reglas fiscales depende también de la variable que se adopte como referencia. Así, según estos autores, las reglas sobre el déficit o la deuda pública tienen un mayor impacto negativo sobre la ciclicidad de la política fiscal. Por su parte Fatás y Mihov (2002) demuestran que la política fiscal es en sí misma fuente de volatilidad cíclica. Es manifiesta, por tanto, la falta de consenso existente sobre esta cuestión.

⁵³ La cuestión del mecanismo de imposición y su aplicación al caso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento está extensamente desarrollada en Calmfors (2005), pp. 20-57.

En línea ello y en el contexto de la creación de la UEM, Inman (1996) ha desarrollado una serie de especificidades o criterios para valorar cuán fuerte es una regla de cara al logro de sus objetivos (cuadro 5.3). Así, una regla es calificada como “fuerte” cuando reúne una serie de requisitos como la verificación *ex post* de su cumplimiento, la dificultad de

	Regla débil	Regla fuerte	Regla UME
Momento de verificación de la regla	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>	<i>Ex post</i>
Invalidación de la regla por mayoría	Permitida	No permitida	No permitida
Mecanismo de imposición:			
Acceso	Cerrado	Abierto	Cerrado
Garante del cumplimiento	Parcial	Independiente	Parcial
Sanciones	Reducidas	Amplias	Reducidas
Enmiendas en el proceso	Sencillo	Difícil	Difícil

Fuente: Inman (1996)

invalidación por parte de una mayoría parlamentaria es considerable, el acceso al mecanismo de imposición es abierto, se garantiza su cumplimiento por parte de un agente independiente, las sanciones por un eventual incumplimiento son importantes y, por último, la realización de enmiendas en el proceso presupuestario resulta complicada.

Todos los argumentos arriba citados suelen dar lugar a otra crítica de amplio calado en el sentido de que las reglas fiscales excesivamente estrictas en su diseño o en sus mecanismos de imposición pueden favorecer la *falta de transparencia e incentivar la contabilidad creativa* para evitar su disciplina. Así lo demuestran von Hagen y Wolff (2004), quienes sostienen que los países de la UE han conseguido circundar las reglas fiscales a través de determinados ajustes fondo-flujo (*stock-flow*), en un claro ejemplo de contabilidad creativa.⁵⁴

Aunque todas las críticas arriba expuestas han tenido también contestación teórica,⁵⁵ lo que parece claro es que la eficacia de las reglas está estrechamente vinculada a la voluntad y al compromiso real que exista en cuanto a la disciplina fiscal. Por este motivo, resulta oportuno el comentario de Schick en el sentido de que las reglas refuerzan a los políticos que quieren actuar de manera prudente, pero no impiden completamente la acción de los políticos con vocación

⁵⁴ Un ajuste fondo-flujo positivo implica un crecimiento de la deuda entre el período t y el $t-1$ superior al déficit del ejercicio. De esta manera, un elevado ajuste fondo-flujo reduce el déficit. Estos ajustes deberían ser, en teoría, pequeños y, en general, deberían tender a cancelarse a lo largo del tiempo. Sin embargo, como demuestran los autores, constituyen una parte significativa de la acumulación de deuda general de los países de la UE. No obstante, es importante mencionar que un ajuste fondo-flujo positivo de manera continuada no es siempre una señal inequívoca de contabilidad creativa. Así, por ejemplo, un gobierno que invierta el superávit fiscal en la constitución de un seguro para el pago de las pensiones arrojaría persistentes ajustes fondo-flujo positivos sin que eso significase que está llevando a cabo prácticas contables creativas.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Roldán (1996).

despilfarradora.⁵⁶ Este aspecto es especialmente importante cuando las condiciones económicas son desfavorables. En esta situación, la acción automática de los estabilizadores de la economía, así como la tentación de llevar a cabo alguna acción discrecional para tratar de suavizar el ciclo económico, dificultan el cumplimiento de las reglas e imponen un sacrificio que los políticos poco comprometidos no están dispuestos a afrontar.

* * * *

Antes de finalizar entendemos necesario realizar –a modo de balance final del capítulo– una serie de consideraciones acerca de las reformas en los procesos presupuestarios y las reglas fiscales. Ambas alternativas tienen como objetivo prioritario el de invertir o, al menos, contener la tendencia crónica al déficit y a la deuda pública que se ha venido produciendo durante las últimas décadas en la mayor parte de las economías desarrolladas.

Del estudio realizado en este capítulo es posible extraer diversas conclusiones interesantes:

- En primer lugar, el hecho de que tanto el fundamento teórico como la evidencia empírica parezcan coincidir en que las instituciones son verdaderamente relevantes para entender los distintos resultados fiscales, en la medida en que condicionan la adopción de decisiones a lo largo de todo el proceso presupuestario.
- Aquellas instituciones que tienden a centralizar y jerarquizar el presupuesto, otorgando un papel prioritario al ministro de economía frente a los ministros de gasto en la etapa de diseño, limitando la capacidad de enmienda del parlamento en la etapa legislativa y favoreciendo el control y la capacidad de bloqueo del ministro de economía durante la ejecución presupuestaria, llevan aparejadas una mayor disciplina fiscal. Todo ello debe realizarse, además, de manera transparente y en el marco de un horizonte temporal a medio plazo, basado en cifras realistas.
- Las reglas presupuestarias que condicionan *ex ante* el proceso presupuestario pueden coadyuvar al logro de la estabilidad presupuestaria. De hecho, su utilización ha sido creciente en los países de la OCDE.

Todo ello hace que, como han puesto de manifiesto Larch y Turrini (2008), los procesos presupuestarios bien diseñados y las reglas bien definidas contribuyan de manera decisiva al éxito de las consolidaciones fiscales.

Es necesario considerar, además, que ambas alternativas, lejos de ser excluyentes, son complementarias, en la medida en que existe una interrelación entre las instituciones que rigen los

⁵⁶ Schick (2003), p. 28.

procesos presupuestarios y las reglas que fijan límites al crecimiento de alguna variable vinculada a la estabilidad de las finanzas públicas. De las dos alternativas, las instituciones del proceso presupuestario parecen ser especialmente relevantes; pues sin las oportunas reformas que rigen los procesos presupuestarios, las reglas numéricas se limitan a actuar, en cierta medida, sobre los síntomas sin encarar los verdaderos problemas subyacentes. Von Hagen (2005a) elabora un índice que relaciona tanto información relativa al proceso presupuestario como información referente a las reglas fiscales. Su conclusión básica es –como resulta lógico– que reglas fiscales tienen efectos positivos sobre la disciplina fiscal cuando se combinan con el diseño de un proceso presupuestario adecuado.

El giro significativo que se ha producido en la práctica hacendística durante los últimos años ha dejado tras de sí una década de consolidaciones presupuestarias importantes en algunos países de la UE. Sin embargo, el optimismo inicial debe verse matizado si se considera que, desde que finalizó la crisis de comienzos de los años noventa y hasta fechas recientes, la economía europea ha gozado de un próspero crecimiento económico. Es precisamente en los años en los que las condiciones cíclicas no son tan favorables cuando suele producirse un repunte en el déficit y en la deuda pública. La crisis actual aporta una evidencia empírica irrefutable en este sentido.

Por este motivo, la cuestión sobre las medidas adecuadas para alcanzar la disciplina fiscal está aún lejos de estar cerrada. En el capítulo siguiente se explora la alternativa de dotar de cierta independencia a una institución, en un primer momento, para que actúe a modo de consejo fiscal y, posteriormente, como un organismo fiscal independiente capaz de adoptar decisiones en el proceso presupuestario, cuya adopción sea obligatoria.

CAPÍTULO 6: MEDIDAS FRENTE AL DÉFICIT PÚBLICO (II): APROXIMACIÓN A LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES

La evidencia empírica apoya claramente la idea de que las instituciones del proceso presupuestario son un determinante importante del rendimiento fiscal

Jürgen von Hagen y Ian J. Harden,
National Budget Processes and Fiscal Performance

6.1. Introducción y tipología

La problemática de los desequilibrios fiscales puede ser abordada –junto con las reformas en los procesos presupuestarios y las reglas fiscales– mediante la creación de instituciones fiscales independientes.¹

La hipótesis subyacente es que estas instituciones, si logran aislarse debidamente de las presiones políticas y actuar de acuerdo a criterios predominantemente técnicos, pueden contribuir a generar los incentivos adecuados para el gestor de la política económica.

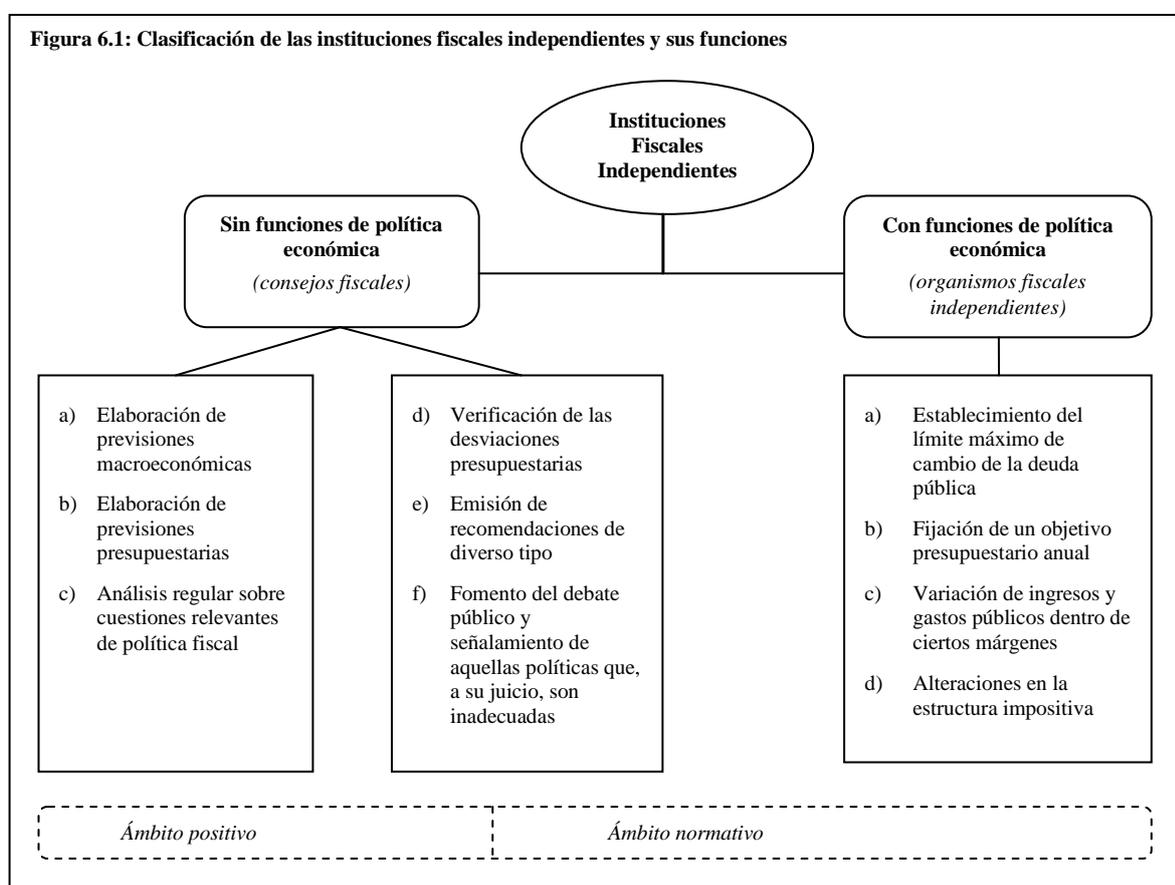
Como muestra la figura 6.1, es posible clasificar las instituciones fiscales independientes en dos grandes bloques.² Por un lado estarían aquellas instituciones que actúan a modo de “consejos fiscales” y que, por tanto, no ostentan funciones de política económica (*policy*). El segundo bloque

¹ El concepto de “institución” que se emplea en este capítulo y, en general, en el resto de la investigación alude fundamentalmente a la noción de “organización” u “organismo”.

² En línea con Debrun *et al.* (2007), p. 113 y Comisión Europea (2006), p. 145.

constaría de aquellos organismos que sí desempeñan alguna de estas funciones y a los que, en lo sucesivo, se denomina “organismos fiscales independientes”.

Esta diferencia es crucial ya que, mientras que, hasta la fecha, nunca se ha establecido un organismo fiscal independiente, los consejos fiscales no constituyen, en realidad, ninguna novedad y han sido analizados minuciosamente en alguna ocasión. Destacan muy especialmente las aportaciones de Debrun *et al.* (2007 y 2009) y, sobre todo, la de la Comisión Europea (2006). Este último estudio, extenso y riguroso, es el que se va a seguir para su exposición en el apartado siguiente. Lamentablemente, la Comisión no se adentra en el ámbito de los organismos fiscales independientes al considerar –como explica en la introducción– que el establecimiento de una institución de estas características tiene reducidas posibilidades de prosperar.



Una cuestión inicial de cierta complejidad es la determinación de lo que ha de entenderse por instituciones fiscales “independientes”. A los efectos de esta investigación, la independencia o autonomía se entienden como la ausencia o el aislamiento de toda injerencia proveniente,

principalmente, del poder político. A modo orientativo, es posible establecer cuatro criterios para la determinación del grado de independencia:³

- Deben ser independientes desde un punto de vista funcional, lo que implica que su margen de acción debe ser elevado y no sometido a presiones políticas;
- Su financiación debe llevarse a cabo con cargo a fondos públicos, lo que les diferencia de entidades privadas tales como empresas, entidades de crédito o institutos de opinión;
- Deben generar valor al proceso presupuestario, bien sea en la fase de diseño (por ejemplo aportando previsiones económicas), bien sea analizando las políticas fiscales (sostenibilidad a largo plazo, impacto de determinadas políticas, etc.) o emitiendo informes normativos o recomendaciones sobre las políticas adecuadas.
- Deben tener cierto impacto mediático, capaz de generar un coste reputacional al gobierno que no siga sus recomendaciones.

A partir de aquí, la cuestión que se plantea es cómo garantizar esa independencia. Como se indicará en próximos capítulos, nuestro estudio, en este punto, se separa, en cierto modo, del de la Comisión, al contemplar que la independencia sea legal además de funcional.

En lo que resta de capítulo se van a abordar, en primer lugar, los consejos fiscales. Este ámbito, en el que existen ya estudios rigurosos como los antes mencionados, será tratado de manera breve. A partir de aquí y en lo que resta de investigación, la atención se centrará en los organismos fiscales independientes. En un primer momento –todavía en este capítulo– se realizará una introducción a las cuestiones básicas que este enfoque plantea. Posteriormente, se profundizará en aquellos aspectos más controvertidos y se finalizará con una propuesta de creación de un organismo de esta naturaleza para el caso de España.

6.2. Instituciones fiscales independientes sin funciones políticas. Una panorámica general a los consejos fiscales

Los consejos fiscales constituyen un paso inicial en la dirección de dotar de mayor independencia a las instituciones fiscales, aunque sobre la base de esa independencia no se articula ninguna función de política fiscal. El objetivo de su trabajo es, principalmente, corregir o mejorar algún aspecto concreto del proceso presupuestario o analizar, valorar y emitir recomendaciones relacionadas con él, con ánimo de influir en las decisiones políticas mediante el incremento del coste reputacional del gobierno que actúa irresponsablemente. Serían, sencillamente, un escalón posterior –no excluyente– en el enfoque institucional propuesto en el capítulo anterior.

³ Basado en Comisión Europea (2006).

Como se apuntó en la introducción, este apartado se beneficia, notablemente, del exhaustivo estudio realizado por la Comisión Europea.⁴ En él se distingue entre instituciones que operan en el *ámbito positivo* y las que operan en el ámbito normativo. Entre las primeras se puede establecer la siguiente tipología:

- a) *Instituciones que elaboran las previsiones macroeconómicas prudentes*, con el ánimo de combatir el sesgo optimista que pueden presentar las previsiones de los gobiernos, sobre las cuales gira la recaudación esperada y, por ende, los programas de gasto. Existe evidencia de que ese sesgo optimista tiene lugar de manera sistemática, por lo que este tipo de organismos independientes puede contribuir notablemente a su eliminación.⁵
- b) *Instituciones que elaboran previsiones presupuestarias*. Como en el caso anterior, se pretende evitar el comportamiento excesivamente optimista y, en ocasiones, oportunista del gobierno, que puede verse tentado a presentar un panorama fiscal excesivamente optimista para así evitar o posponer medidas impopulares de consolidación presupuestaria. Estos organismos proveen las referencias adecuadas que permiten, además, evaluar las proyecciones fiscales del gobierno, facilitando con ello el seguimiento de las políticas que se implementan y aportando a los agentes económicos y sociales una información fundamental para la adopción de sus decisiones.

Tanto en este caso como en el anterior sería posible dar un paso más y obligar al gobierno a utilizar dichas previsiones y estimaciones en el proceso presupuestario, tal y como ocurre en algunos países.⁶

- c) *Instituciones que realizan análisis regulares sobre aspectos relevantes de política fiscal*. A modo de ejemplo, estas instituciones pueden realizar análisis de impacto de determinadas propuestas o medidas sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Su misión es, por tanto, resaltar los posibles efectos a medio o largo plazo que determinadas decisiones pueden acarrear, mejorando la calidad de la información y fomentando el debate público.

⁴ El estudio se llevó a cabo mediante remisión de cuestionario a los 25 Estados miembros de la UE. Estos cuestionarios contenían preguntas sobre organismos independientes, que abordaban los siguientes aspectos: 1) descripción general de la institución; 2) mandato; 3) roles/funciones; 4) composición; 5) estatus; y 6) visibilidad e influencia.

⁵ Véase, por ejemplo, Jonung y Larch (2006).

⁶ Sería el caso, aunque con matices, del Instituto Nacional de Cuentas en Bélgica. Como norma y según la Ley, las previsiones macroeconómicas de este Instituto deben ser empleadas por el gobierno federal en la preparación del presupuesto. También puede ocurrir, como en el caso de la Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos, que sus previsiones sean empleadas de *facto*, aunque no exista obligación formal para ello. De no utilizarse, el público general espera una explicación que justifique tal decisión.

Por su parte, las instituciones que operan principalmente en un *ámbito normativo* suelen realizar, entre otras, las siguientes funciones:

- Verificación de las desviaciones presupuestarias respecto a los objetivos establecidos. En ocasiones este tipo de organizaciones se han planteado como mecanismo para garantizar el cumplimiento de una regla o programa de estabilidad, proponiendo los ajustes que estima oportunos.
- Emisión de recomendaciones de diverso tipo.
- Fomento del debate público y señalamiento de aquellas políticas que, a su juicio, son inadecuadas.

En este proceso de análisis y evaluación se podría dar un paso más y obligar al gobierno a responder formalmente a los informes y recomendaciones del consejo fiscal. En este caso, estas instituciones se aproximarían notablemente a los organismos fiscales independientes.

En definitiva, entre los diversos tipos de instituciones que recaen en la categoría de consejo fiscal están los consejos asesores, los comités de sabios, los institutos de investigación independientes o los tribunales de cuentas que complementan la actividad típica de vigilancia *ex post* de las cuentas públicas con valoraciones y emisiones de recomendaciones sobre cuestiones fiscales.

Es importante señalar que este tipo de instituciones únicamente serán capaces de condicionar el proceso presupuestario y de aportar valor si logran granjearse la credibilidad suficiente como para generar un coste reputacional importante al gobierno que no siga sus recomendaciones.

El establecimiento de instituciones de esta naturaleza es más sencillo que el de un organismo fiscal independiente porque los aspectos que en él se delegan no son realmente controvertidos y suelen estar rodeados de un consenso generalizado sobre la conveniencia de tal delegación. Precisamente por ello, en muchas ocasiones, la literatura académica se ha mostrado favorable a la instauración de instituciones independientes de diverso tipo.⁷ De hecho, estos consejos fiscales son una realidad en muchos países de la UE.

Como puede observarse en el cuadro 6.1, no existe un patrón general respecto de las funciones que desempeñan los consejos fiscales en la UE-25, siendo su gran variedad la nota predominante.

⁷ Véase, por ejemplo, Alesina y Perotti (1996a), Wren-Lewis (1996), Swedish Government Commission on Stabilisation Policy (2002), European Economic Advisory Group (2003), Sapir (coord., 2003), Comisión Europea (2004), Pina (2004), Kirsanova *et al.* (2006) o Debrun *et al.* (2007).

Cuadro 6.1: Consejos fiscales en la UE-25 a 2006																		
País	Institución	Proyecciones macroeconómicas o presupuestarias					Análisis independiente de desarrollos fiscales					Informes normativos o recomendaciones de política fiscal						
		Prev. macro	Prev. gastos	Prev. ing.	Prev. saldo presup. y deuda	Prev. a largo plazo	Análisis del presupuesto	Seguimiento ejecución presup.	Estimac. efectos de medidas	Análisis comparado con reglas	Sin funciones explicit. pero cumple alguna de ellas	Valorac. Normativas	Valorac. presup. y medidas alternativas	Propuesta cambios en planes presup.	Valorac. normat. por comparac. con reglas	Alerta por desviaciones	Recom. por desviac. de planes iniciales	Otros
AT	Instituto de Estudios Avanzados	X			X													
AT	Instituto de Investigación Económica	X			X													
AT	Comité de Deuda Pública	X					X						X					
BE	Instituto Nacional de Cuentas	X																
BE	Alto Consejo de Finanzas (Sección "Necesidad de Endeudamiento del Sector Público")							X		X	X		X (entidades federadas)	X	X	X		
DK	Consejo Económico Danés	X	X	X	X	X					X		X	X	X	X		
EE	Oficina de Auditoría del Estado													X	X	X		
FR	Comisión Económica de la Nación y Conferencia Económica Anual	X			X		X											
FR	Tribunal de Cuentas							X						X				
DE	Grupo de Trabajo sobre Previsión de Ingresos Impositivos			X														
DE	Previsión Económica Conjunta (6 institutos líderes en investigación)	X	X	X	X					X						X	X	
DE	Consejo de Expertos sobre la Tendencia Económica General	X				X				X						X		
DE	Consejo Asesor del Ministro de Finanzas									X								X
EL	Centro de Planificación e Investigación Económica	X	X	X						X								
HUN	Oficina de Auditores del Estado						X	X		X		X		X				
IT	ISAE	X	X	X	X					X								
LU	Tribunal de Auditores			X						X		X			X	X		
NL	Oficina para el Análisis de Políticas Económicas	X	X	X	X	X	X	X	X									
PT	Tribunal de Auditoría							X		X				X				
ES	Tribunal de Cuentas						X	X		X		X		X		Sólo <i>ex post</i>		
ES	Comisión Nacional de la Administración Local											Finanzas locales						
SE	Instituto Nacional de Investigación Económica	X	X	X	X	X				X	X			X				
UK	Oficina de Auditoría Nacional						X (hip.)					X						X

Fuente: Comisión Europea (2006)

El elemento más destacado es, quizás, el hecho de que las 23 instituciones existentes en 2006 se concentran en 15 países, 13 de los cuales pertenecen a la UE-15.

En cuanto al momento de su creación, tampoco existe una pauta clara. Algunas de estas instituciones fueron establecidas hace ya décadas y gozan de una larga tradición en sus respectivos países, mientras que otras son de más reciente creación. Tampoco se observa una tendencia al establecimiento de este tipo de consejos fiscales durante los últimos años.

En relación con las instituciones españolas recogidas en el estudio, cabe hacer algunos comentarios. En primer lugar, la *Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL)* es un órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local. Su función principal es el asesoramiento al Gobierno en materia de Administración Local sobre cuestiones presupuestarias que afectan a las Corporaciones Locales. Su independencia funcional podría verse reducida como consecuencia de su adscripción al Ministerio de Administraciones Públicas y de la presencia de cargos políticos en su Consejo Plenario.

En una situación similar se encuentra la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)*, constituida el 1 de enero de 2007.¹ Como se desprende de su propio nombre, su función principal es la de analizar las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos, con el ánimo de contribuir a una mejor asignación de los recursos públicos. Su creación se produce en el marco de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Aunque en el art. 2 de dicha Ley se alude a la autonomía funcional de este tipo de agencias y entre los principios rectores de AEVAL se encuentra el de independencia de criterio y el de autonomía, lo cierto es que este tipo de agencias se adscribe al Ministerio que ejerció la iniciativa de su creación que, en el caso de la AEVAL, es el Ministerio de Administraciones Públicas. Este hecho, junto con la presencia de funcionarios de diversos ministerios en su Consejo Rector, podría restarle cierta autonomía.

Diferente es la situación del *Tribunal de Cuentas*, órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Entre las funciones que desarrolla, el Tribunal de Cuentas puede proponer medidas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, incidiendo así en el proceso presupuestario. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las otras dos instituciones, su independencia está garantizada por la propia Constitución Española. Además, según se recoge en su art. 136, este órgano reporta directamente a las Cortes

¹ Su reciente creación explica su exclusión del estudio de la Comisión, que tan sólo se limita a anunciar su futura creación.

Generales. En ese mismo artículo se recoge también la independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas, asimilándola a la de los jueces.

Durante los últimos años han aparecido, además, algunas propuestas adicionales para la creación de consejos fiscales en España. Aunque con la necesaria cautela, es preciso señalar que desde algunos grupos parlamentarios pertenecientes a la oposición en estos momentos (enero de 2010), se ha propuesto la creación de una Oficina Presupuestaria en las Cortes Generales con el objetivo de favorecer el acceso y seguimiento de la gestión presupuestaria a los distintos grupos parlamentarios.²

Adicionalmente, el destacado economista y profesor José Manuel González-Páramo ha realizado alguna propuesta en este sentido. Más concretamente, González-Páramo plantea la posibilidad de considerar la conveniencia de convertir al Consejo de Política Fiscal y Financiera en un órgano similar al Alto Consejo de Finanzas belga, con competencias de supervisión, normalización contable y presupuestaria, e informe público sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad del conjunto de las Administraciones Públicas. Considera que tal innovación institucional, si bien no es imprescindible, sí contribuiría a aumentar la transparencia y el compromiso compartido con la estabilidad presupuestaria.³

Por otro lado, fuera del ámbito de la UE-25 también existen este tipo de consejos fiscales, cuya característica principal continúa siendo la gran diversidad. Así, por ejemplo, Japón cuenta con un Consejo de Sistema Fiscal y un Consejo sobre Política Económica y Fiscal. El primero es un órgano que delibera, realiza recomendaciones e investigaciones sobre cuestiones presupuestarias y de contabilidad nacional. El segundo apoya al primer ministro en sus deliberaciones sobre política económica y, en particular, sobre política fiscal y presupuestaria.

La Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional de Corea, por su parte, analiza y evalúa cuestiones relativas al presupuesto, la gestión de las finanzas públicas del Estado y presta apoyo al Parlamento. También realiza previsiones macroeconómicas y evalúa proyectos públicos.

En EE.UU. destaca la labor de la Oficina Presupuestaria del Congreso que, además de hacer sus propias previsiones y estimaciones a largo plazo, asesora al Congreso y al Senado en materia presupuestaria mediante la elaboración de informes y la realización de análisis y estudios sobre el impacto de las medidas políticas en futuros presupuestos.

² Destacan, en particular, la del Grupo Parlamentario Popular y la del Grupo Parlamentario Catalán, *Convergència i Unió*. Sobre esta cuestión se vuelve someramente en el epígrafe 16.3.

³ González-Páramo (2001), pp. 68-69.

Otro posible ejemplo es el de México y su Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, que pertenece a la Cámara de Diputados. La institución, que sirve de apoyo al órgano legislativo, tiene por objetivo principal la provisión de cuanta información le sea solicitada en materia de finanzas públicas. También da soporte a las Comisiones del Congreso de la Unión y realiza informes sobre el impacto presupuestario de determinadas decisiones.

En nuestra opinión, el comentario señalado para algunas de las instituciones españolas respecto al grado de autonomía funcional real de que disfrutaran estos organismos sería aplicable a muchas de estas instituciones. Un número elevado de ellas,⁴ cuenta en sus órganos directivos con la presencia de políticos o ministros, o bien están adscritas a diversos ministerios lo que, en la práctica, dificulta la realización de un análisis imparcial y objetivo, reduciendo, con ello, el grado de autonomía real de la institución. En este sentido, es preciso considerar –en línea con Majone (1997)– que la delegación, aunque ciertamente importante, no es condición suficiente para lograr la credibilidad de muchas de las políticas que pretenden abordar. Es necesario igualmente que el organismo disponga de una independencia verdadera.

En último lugar es preciso mencionar que, en ocasiones, también han existido propuestas de creación de este tipo de instituciones a nivel supranacional.⁵ Así, por ejemplo, Fatás *et al.* (2003) proponen la creación de un Consejo de Sostenibilidad a nivel del Eurosistema que debería emitir un informe sobre la situación fiscal de cada Estado miembro, considerando todos los aspectos fiscales relevantes. Este Consejo sería creado y reportaría al Parlamento Europeo. Su objetivo consistiría en la salvaguarda de las finanzas públicas de cada uno de los Estados miembros, lo que supondría llevar a cabo las siguientes tareas: 1) valoración de la posición fiscal de cada gobierno; 2) elaboración de previsiones de desarrollos financieros futuros; y 3) evaluación del riesgo de futuras crisis fiscales.

El procedimiento sería el siguiente: los gobiernos nacionales enviarían al Consejo en una etapa temprana del proceso presupuestario sus planes fiscales anuales y a medio plazo. Los

⁴ Para el caso de los organismos de la UE-25 puede consultarse el detalle de la información aportada en el estudio de la Comisión Europea (2006), pp. 189-195.

⁵ En el ámbito europeo, también se ha sugerido en alguna ocasión dotar de mayores competencias fiscales a organismos europeos ya existentes, tales como el Banco Central Europeo (por ejemplo, von Hagen, 2003, cree que el BCE es el candidato idóneo para realizar un seguimiento y una vigilancia independiente de los resultados fiscales de los Gobiernos), la Comisión Europea (véase, Buti *et al.* 2002, respecto a la implementación de las reglas fiscales), el Tribunal Europeo de Justicia (European Economic Advisory Group, 2003, respecto a las sanciones derivadas del PEC) o una combinación de ellos (De Haan, Berger y Jansen, 2004, pretenden reforzar simultáneamente las competencias de la Comisión Europea en lo que se refiere a la determinación de la existencia de déficit excesivo y las del Tribunal Europeo de Justicia respecto a la imposición de sanciones).

técnicos del Consejo evaluarían la compatibilidad de la variación en la deuda pública con la sostenibilidad de las finanzas públicas de ese Estado miembro, pudiendo vetar los planes fiscales del gobierno en caso de que estimasen que tal compatibilidad no se produce. A partir de aquí, demandaría determinados ajustes y sugeriría una serie de propuestas encaminadas a revertir la situación. El mecanismo principal con el que contaría el Consejo para el cumplimiento de sus recomendaciones se basaría en su capacidad de generar presión política a través de la opinión pública y la disciplina de mercado, para lo cual sería necesario que gozase de la credibilidad necesaria.

Otra ingeniosa propuesta de cara a una posible reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) ha procedido del economista Barry Eichengreen (2004). A su juicio, el Pacto se debería basar en un índice de reformas estructurales que debería ser implementado por un comité independiente a nivel comunitario. Este índice contemplaría las reformas acaecidas en el proceso presupuestario, en el sistema de pensiones, en el mercado de trabajo y en las prestaciones por desempleo. En función de la puntuación recibida, el comité determinaría en qué medida le son aplicables los límites y medidas que establece el PEC, de manera que los países con menor riesgo de déficit crónico (aquellos cuyas reformas han sido más pronunciadas), podrían arrojar déficit mayores.

No queremos finalizar este apartado sin retomar de nuevo el estudio de la Comisión Europea en su parte final, en la que se evalúa una posible relación positiva entre las instituciones analizadas y el resultado fiscal.⁶ En cuanto a la relación entre instituciones y rendimiento fiscal, es posible extraer cuatro conclusiones orientativas:

- Existen estudios que certifican que las previsiones realizadas por un consejo fiscal independiente no muestran un sesgo estadístico significativo.⁷
- Las instituciones de este tipo tienen una influencia mediática considerable y generan con ello debate público, lo que siempre resulta positivo.
- En general, existe la percepción de que las recomendaciones que emanan de este tipo de instituciones son tenidas en cuenta por el Gobierno.

⁶ Esa relación positiva es compartida por Debrun *et al.* (2007 y 2009), especialmente para aquellas instituciones que se mueven en el ámbito normativo; si bien estos autores también admiten la dificultad de realizar tal valoración.

⁷ Véase el estudio de Jonung y Larch (2006), ya citado anteriormente.

- En último lugar, es posible establecer un vínculo positivo entre estas instituciones y el resultado fiscal: aquellos países que han establecido este tipo de instituciones muestran unos resultados fiscales mejores en el último decenio.⁸

Por último, de cara a asegurar la eficacia de estas instituciones, es preciso resaltar tres aspectos de especial trascendencia. En primer lugar, puesto que en muchas ocasiones no existe obligación formal de que el gobierno considere los trabajos elaborados por estas instituciones (ya sean, por ejemplo, las cifras macroeconómicas o las recomendaciones que emita), es muy importante que gocen de una gran credibilidad y reputación para que su incidencia sea mayor. En segundo lugar, es conveniente que estas instituciones estén involucradas en el proceso presupuestario ya que, de ese modo, su mensaje llega de manera más directa y eficiente. En último lugar, resulta crucial que estos organismos presenten un elevado grado de autonomía e independencia funcional, de manera que puedan permanecer aisladas de posibles presiones de diverso tipo.

En el siguiente apartado se da un paso más en línea con una mayor independencia y capacidad de influencia de estas instituciones, obligando al gobierno a seguir sus opiniones en lo relativo, por ejemplo, a determinadas variables fiscales o, incluso, dotándolas de capacidad de veto a los presupuestos generales. En este caso, estos organismos tendrían ya funciones de política económica de algún tipo.

6.3. Instituciones fiscales independientes con funciones de política económica. Introducción general y cuestiones fundamentales sobre los organismos fiscales independientes

Un organismo fiscal independiente es –a los efectos de este trabajo– una institución provista de ciertas funciones de política fiscal y, en consecuencia, dotada de capacidad para adoptar determinadas decisiones en el proceso presupuestario. Es decir, su mandato excedería la mera elaboración de estimaciones, informes o recomendaciones, pasando a ser parte activa –cuando no directamente decisiva– del proceso presupuestario.

A diferencia de lo que ocurre con los consejos fiscales, hasta el momento, este tipo de instituciones nunca han sido implementadas en la práctica, habiéndose restringido el debate exclusivamente al ámbito académico.

La delegación que se ha de producir debe ser completa, en el sentido de que la decisión o decisiones traspasadas a la institución han de situarse completamente al margen de la esfera política. Es decir, no se trata únicamente de que funcionarios no electos influyan en la

⁸ Comisión Europea (2006), pp. 180-181.

implementación de la política fiscal sino, más bien, de que tomen parte activa en determinadas cuestiones relativas a su diseño.

La idea principal es que ciertas decisiones pueden e, incluso, deben estar delegadas en personas cuyo criterio de actuación sea eminentemente técnico. Se trataría de aquellas decisiones en las que los juicios de valor tienen un menor peso relativo, pero en las que existe el riesgo de utilización interesada por parte del poder político.

Como quedará patente a lo largo de esta investigación estas propuestas no están, en ningún caso, exentas de cierta controversia, lo que obliga a ser cautos a la hora de formularlas. En concreto, uno de los principales problemas a los que se enfrentan es la dificultad de delimitar la frontera entre lo técnico y lo político.

El enfoque que se plantea, aunque en ocasiones ha sido tildado de "reforma institucional radical",⁹ es, en realidad, similar al que se ha utilizado en el ámbito de la política monetaria; ámbito en el que existe un consenso generalizado sobre la conveniencia de delegar las decisiones en un banco central independiente aislado de presiones políticas, una vez que las líneas maestras y los objetivos fundamentales han sido determinados por los representantes legítimos de los ciudadanos.

Entre los diversos elementos que se plantean en torno a esta alternativa está la cuestión del oportunismo político y la inconsistencia temporal, que condicionan notablemente la actuación de los gestores de la política económica. De acuerdo con ello, estos gestores pueden verse tentados a alterar la política previamente anunciada, tratando así de obtener algún beneficio derivado de que los agentes económicos se comporten en línea con la información que previamente se les había suministrado. Ocurre, sin embargo, que, si ese comportamiento inconsistente se produce de manera reiterada, los agentes terminan anticipándolo y modificando su pauta de comportamiento, logrando con ello desbaratar la ventaja estratégica que poseían las autoridades.

El problema de la inconsistencia temporal, inicialmente planteado por Kydland y Prescott (1977) y desarrollado posteriormente por Barro y Gordon (1983), supuso una verdadera revolución en la política monetaria y desarrolló una fructífera línea de investigación vinculada a la escuela de las expectativas racionales. Quedaba patente que el elemento fundamental para que las políticas económicas lleguen a buen término es la credibilidad, lo que exige necesariamente la definición de unas reglas coherentes y consistentes que restrinjan la capacidad discrecional de las autoridades para modificar sus políticas. El razonamiento parte de la base de que, cuanto mayor sea el grado de independencia, mayor es la credibilidad de las políticas. Como consecuencia de ello, menores son las expectativas inflacionistas y, por ende, menores son también las tasas reales de inflación.

⁹ Por ejemplo, Hemming y Kell (2001), p. 433 o Wyplosz (2005a), p. 73.

En el ámbito de la política monetaria, se entendió que la mejor forma de conseguirlo era delegando las decisiones monetarias en una autoridad independiente que, aislada de presiones de distinto tipo, lograra unos mejores resultados en términos de inflación, sin perjudicar con ello al crecimiento económico y al empleo.

En definitiva, como sostienen Fernández Díaz y otros, la efectividad de la política monetaria (y de la política económica en general) para alcanzar sus objetivos está estrechamente vinculada a la disciplina y a la credibilidad de los gestores. La primera se refiere al grado efectivo de compromiso de las autoridades con los objetivos declarados. La segunda, a la probabilidad que le otorguen los agentes económicos.¹⁰

Resulta curioso que, aunque esta problemática es, en gran medida, extrapolable al campo de la política fiscal, hasta la fecha no exista ningún organismo al que se le hayan delegado determinadas decisiones fiscales. De ahí que, en lo sucesivo, sea inevitable moverse en el ámbito de la conjetura y de la razón, porque para encontrar un referente cercano habría que acudir a la experiencia acumulada por algunos de los consejos fiscales expuestos en el epígrafe anterior. Sería, en cualquier caso, un referente insatisfactorio por cuanto no reúne las características básicas que aquí se consideran. Por este motivo, la pregunta que cabe formular –y que constituye un objetivo principal de esta tesis– es si es posible y conveniente avanzar un poco más hacia cotas superiores de independencia operativa y funcional en este tipo de instituciones.

Más concretamente, la calificación de una institución como organismo fiscal independiente, a los efectos de este trabajo, va a exigir la confluencia de los siguientes requisitos:

- Debe tratarse de un organismo que alcance un elevado grado de autonomía, hasta el punto de quedar aislado de cualquier influencia política, lo que implica la ausencia de representantes políticos o ministros en sus órganos de decisión;
- Debe ostentar la facultad legal de adoptar decisiones fiscales de cierto calado y de obligar al gobierno a acatarlas. Esa capacidad decisoria debe versar sobre aspectos verdaderamente profundos de la actividad fiscal, tales como el saldo presupuestario o la modificación, dentro de cierto margen, de algún instrumento fiscal; y
- Aunque eventualmente existan resortes legales para ello, las decisiones adoptadas por el organismo deben ser difícilmente reversibles.

El hecho de que un organismo de esta naturaleza pueda ostentar ciertas funciones de política económica –que es el elemento más característico de estas propuestas– implica que éstas han sido

¹⁰ Fernández Díaz *et al.* (2003), Tomo I, p. 134.

previamente detraídas de la esfera política. Como consecuencia de la dificultad que ello supone, existe una reticencia general a considerar propuestas de este estilo, incluso aunque hayan sido formuladas y/o avaladas por ilustres economistas contemporáneos, de la talla de Alan S. Blinder, Barry Eichengreen, Jürgen von Hagen, Charles Wyplosz o, en el plano nacional, Enrique Fuentes Quintana y José Barea.

El núcleo del problema, y el elemento principal que se plantea en una delegación de funciones fiscales, es la determinación del mandato adecuado. El motivo es que éste depende, básicamente, de la concepción que se tenga de la política fiscal discrecional y de la potencialidad que se le atribuya, así como del papel que deban jugar los estabilizadores automáticos. En consecuencia, todos estos estudios introducen un grado de *apriorismo* significativo que es necesario considerar.

En función del mandato y, con ello, del objetivo principal que persiga la institución, las propuestas formuladas hasta el momento pueden agruparse en dos bloques diferenciados:

1. *Propuestas enfocadas, principalmente, a la sostenibilidad de las finanzas públicas*, otorgando a un organismo fiscal independiente la fijación del límite máximo de cambio de la deuda pública o del déficit público, según la situación económica. Entre estas aportaciones estarían las de von Hagen y Harden (1994), Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1999) o Wyplosz (2002a).¹¹
2. *Propuestas encaminadas a incrementar el alcance y la efectividad de la estabilización macroeconómica*. En este caso, el organismo fiscal independiente tendría la capacidad de alterar, dentro de ciertos límites, algún instrumento fiscal en función de las condiciones cíclicas. Entre las aportaciones que se encontrarían en este ámbito figuran las de Ball (1997), Gruen (1997), Business Council of Australia (1999), Wren-Lewis (2000) y Seidman (2001).

Aunque con diversos matices, los organismos fiscales independientes que se desprenden de las propuestas anteriores aspiran a combinar adecuadamente la disciplina presupuestaria con la flexibilidad necesaria para contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía, evitando con ello la acumulación desmesurada de deuda pública.

Es posible identificar cinco características básicas en la literatura arriba citada; características que, al mismo tiempo, aportan una idea acerca del estado de esta alternativa institucional:

¹¹ En el plano nacional, Fuentes Quintana y Barea (1996) aplican la propuesta de von Hagen y Harden (1994) al caso de España.

- En primer lugar, se trata de una literatura relativamente reciente: la primera aportación que, de manera más explícita, considera la implantación de un organismo de este tipo –la de von Hagen y Harden (1994)– tiene poco más de quince años de antigüedad.
- Pero, además, se trata de una literatura no muy extensa. Las obras arriba indicadas son lo que se podría denominar “obras primarias”. A partir de aquí, las aportaciones en esta materia, o bien son un desarrollo o modificación de algún aspecto por parte de estos mismos autores; o bien son citas o resúmenes de las obras aquí recogidas.
- A ello hay que añadir que, en muchas ocasiones, estas propuestas tampoco han sido exhaustivamente desarrolladas, limitándose los autores a señalar los grandes rasgos de la misma. Efectivamente, los autores parecen no estar tan interesados en desarrollar los elementos fundamentales de su propuesta, como en fomentar el debate público en torno a esta alternativa.
- En este sentido, ninguno de ellos ha analizado, de manera *formal*, la conveniencia de establecer un organismo de estas características. Aún cuando todos ellos poseen extensos conocimientos en el análisis cuantitativo y matemático, ninguno ha empleado estos métodos para evaluar la conveniencia de un organismo fiscal independiente.¹² Esto se debe –en nuestra opinión– a dos motivos concretos: en primer lugar, al hecho de que no existan experiencias en este sentido que permitan configurar una muestra rigurosa sobre la que tratar de extraer conclusiones cuantitativas. En segundo lugar, porque los problemas e interrogantes a los que se enfrenta un organismo fiscal independiente (por ejemplo, su teórica falta de legitimidad democrática) no son, en muchas ocasiones, susceptibles de modelización, debiendo basar su análisis principalmente en la razón y en el conocimiento *a priori*.
- En último lugar hay que señalar que, hasta la fecha, todas las contribuciones se han movido en un entorno más bien keynesiano. Un vistazo al contenido de estas propuestas permite poner de manifiesto que –en mayor o menor medida– todas ellas se caracterizan por mostrar una gran confianza en la capacidad y en la necesidad de la política fiscal discrecional activa para tratar de estabilizar la economía (aunque, cierto es, no en el ajuste fino o *fine-tuning* fiscal). No obstante, se trata de propuestas que han incorporado, en gran medida, algunas de las conclusiones derivadas de las escuelas de la elección pública y de las expectativas racionales, siendo su nexo común la voluntad de combinar la credibilidad de las “reglas” con la flexibilidad de la

¹² La Comisión Europea (2006) también repara en esta cuestión en su estudio acerca del papel de los consejos fiscales. En su opinión, “este aspecto es menos susceptible de análisis a través de las técnicas econométricas y los instrumentos estadísticos tradicionales” (p. 168). Este matiz es aplicable, en mayor medida, al ámbito de los organismos fiscales independientes.

“discreción” en la articulación de las políticas fiscales; es decir, han pretendido la consecución de una política fiscal flexible a corto plazo que, a su vez, sea sostenible a largo plazo.

Pero además, se trata de propuestas cuya filosofía general –la creación de instituciones independientes– hubiese contado muy probablemente con el visto bueno del propio Keynes, con independencia de que el mandato en ellas delegado pudiese o no convencer al economista británico. Efectivamente, en su obra es posible encontrar apoyo explícito a la creación de “organismos semi-autónomos”, ubicados en un espacio intermedio entre el individuo y el Estado.¹³

De acuerdo con estas propuestas, la delegación sería conveniente, entre otros, por tres motivos. En primer lugar, porque dejaría en manos de los técnicos aquellas decisiones que tienen una naturaleza principalmente técnica, contribuyendo a superar determinadas limitaciones que afectan al proceso presupuestario como, por ejemplo, el ciclo económico politizado o la inconsistencia temporal. En segundo lugar, porque –de acuerdo con la visión keynesiana que ha tendido a predominar– serían capaces de llevar a cabo una política de estabilización fiscal más eficaz, sin comprometer con ello la sostenibilidad de las cuentas públicas. En último lugar, porque todo ello tendría lugar a través de una institución menos rígida que, por ejemplo, las reglas fiscales.

Conviene precisar que ninguna de estas propuestas retira de la esfera política la capacidad legítima de fijar los objetivos generales de la política fiscal; tan sólo considera que su implementación –o parte de ella– debe corresponder a burócratas de perfil técnico. De esta manera, la delegación en organismos independientes erosionaría lo menos posible las facultades que los políticos electos han obtenido democráticamente en las urnas.

Como se ha subrayado, en realidad, la independencia que estos autores atribuyen a estos organismos es una independencia similar a la que gozan los bancos centrales. En este sentido, las decisiones que de él emanarían serían obligatorias para el gobierno en la formulación de su política fiscal, sin que éste pudiese ejercer presión de ningún tipo sobre el organismo. Esta reforma institucional buscaría, con ello, las mayores cotas de compromiso con la estabilidad presupuestaria, en la creencia de que tal compromiso dotaría de credibilidad al gobierno que la implementase, pudiendo beneficiarse de los posibles efectos positivos que de ella se deriven.

En este punto surgen una serie de cuestiones e interrogantes a las que es preciso responder. El principal es, quizás, la necesidad de conciliar las garantías democráticas con la delegación en un conjunto de burócratas no elegido por los ciudadanos. Pero, además, junto al problema del mandato antes mencionado, aparecen otros elementos que requieren una reflexión especial. Entre ellos cabe

¹³ Véase CW, IX, pp. 288-289.

destacar el grado de independencia de este organismo y cómo garantizarla; su composición adecuada o la rendición de cuentas por las decisiones adoptadas.

Precisamente en torno a estas cuestiones surgen las principales críticas que le han sido formuladas a esta tercera alternativa institucional para la contención de los déficit fiscales. La principal crítica ha sido la teórica falta de legitimidad democrática a la que antes se aludía. Pero, además, este tipo de propuestas han sido tachadas de irrealistas por cuanto no cabe esperar que los políticos estén dispuestos a renunciar a un arma electoral con efectos redistributivos tan elevados y directos. En alguna ocasión también se ha sostenido que un organismo fiscal independiente de estas características peca de una sobrevaloración o visión idealizada de estos técnicos llamados a ser el brazo ejecutor de determinados aspectos de la política fiscal. Ésta y otras críticas son abordadas en los capítulos siguientes.

Subrayados estos aspectos, una de las preguntas que este trabajo se plantea es en qué medida o de qué manera pueden extraerse conclusiones valiosas que puedan ser posteriormente aplicadas al caso concreto de España. Este hecho requiere, en primer lugar, la justificación de que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad comunitario, estas propuestas deben ser desarrolladas de manera más adecuada dentro de las fronteras nacionales. A partir de aquí se intentará desarrollar todos los aspectos necesarios que cristalicen en una propuesta concreta de organismo fiscal independiente para España.

* * * *

A modo de recapitulación procede subrayar que, hasta el momento, esta investigación ha pretendido arrojar algo de luz a la problemática de los desequilibrios públicos en dos direcciones concretas. En un primer momento, mediante la profundización en determinados elementos subyacentes en la transformación intelectual keynesiana. En un momento posterior, mediante la revisión de las alternativas implementadas para el control de esos desequilibrios públicos.

En lo que resta, la investigación tiene como objetivo prioritario la clarificación de todas aquellas cuestiones, tanto teóricas como aplicadas, relacionadas con los organismos fiscales independientes. Su estudio constituye una línea de investigación todavía en fase embrionaria y, hasta la fecha, poco explotada.¹⁴ Pensamos, además, que se trata de una línea de investigación llamada a aportar ideas interesantes al siempre necesario debate en torno a la contención de los déficit fiscales.

¹⁴ Junto con las diversas propuestas antes citadas destacan, quizás, los intentos de sistematización realizados por Lars Calmfors (2003 y 2005), por el European Economic Advisory Group (2003) y por Debrun *et al* (2007 y 2009).

CAPÍTULO 7: LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES CON FUNCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA. UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Ese principio de autonomía [de los bancos centrales] no se ha aplicado, sin embargo, hasta hoy a la política presupuestaria, aunque se cuente con propuestas interesantes en este sentido

Enrique Fuentes Quintana y José Barea,
El déficit público de la democracia española

7.1. El núcleo central de las propuestas: el mandato y su implementación

Este capítulo se va a recorrer en profundidad las propuestas más destacadas sobre organismos fiscales independientes dotados de cierta capacidad decisoria. El elemento por el que se comienza – el mandato– es, como se ha subrayado anteriormente, la clave de este tipo de instituciones. Por este motivo, el grueso de este capítulo se va a dedicar a esta cuestión.

La importancia del mandato se debe, en primer lugar, a que éste es fiel reflejo de la concepción que de la política fiscal y, en particular, de la política fiscal discrecional tiene el autor de la propuesta. Así, autores cuya fe en las posibilidades de la política fiscal discrecional es mayor tienden a proponer mandatos que otorgan una mayor flexibilidad al organismo fiscal independiente y viceversa.

En segundo lugar, porque el mandato condiciona, en buena medida, los restantes elementos que rodean al organismo y, especialmente, la cuestión del déficit democrático que puede generar su implantación. Por "déficit democrático" se va a entender, en lo sucesivo, el que se produce o se puede producir como consecuencia de delegar en un grupo de expertos independientes no elegidos

por los ciudadanos determinadas decisiones fiscales, que tradicionalmente han venido adoptándose en la esfera política.

Precisamente por ello resulta evidente la importancia de definir los mandatos con escrupulosa precisión. Sin embargo, la literatura académica no ha sido –la mayor parte de las veces– suficientemente explícita en este aspecto. El motivo es que la creación de organismos fiscales independientes es una línea de investigación relativamente incipiente, por lo que la intención principal de los autores parece haber sido, fundamentalmente, la de suscitar la reflexión sobre esta novedosa alternativa institucional.

Como consecuencia de esta falta de concreción, la exposición detallada del mandato de cada una de las propuestas no es una tarea sencilla ni está exenta de ciertos interrogantes. El cuadro 7.1 recoge, a modo de aproximación, una clasificación de las diversas propuestas en función del mandato que establecen y el objetivo principal que persiguen.

Autores y obras clave	Función del Gobierno / Parlamento	Función del organismo	Objetivo principal
<ul style="list-style-type: none"> • Von Hagen y Harden (1994) • Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1999) • Fuentes Quintana y Barea (1996) 	Fija el tamaño y la composición de ingresos y gastos públicos	Determina el límite máximo de cambio de la deuda pública	Sostenibilidad de las finanzas públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Wyplosz (2002a) 	Fija los objetivos presupuestarios a largo plazo. Determina el tamaño y la composición de ingresos y gastos públicos	Establece el objetivo presupuestario anual	
<ul style="list-style-type: none"> • Ball (1997) • Gruen (1997 y 2000) • Business Council of Australia (1999) • Wren-Lewis (2000 y 2002a) • Seidman (2001) 	Fija los objetivos presupuestarios a largo plazo. Establece los tipos impositivos base y elige qué instrumento (o instrumentos) variar o qué peso tiene cada instrumento en las acciones discrecionales	Realiza variaciones, dentro de ciertos márgenes, sobre los tipos impositivos establecidos	Estabilización macroeconómica
<ul style="list-style-type: none"> • Blinder (1997 y 2004)* 	Adopta las decisiones básicas (qué se grava, qué efectos redistributivos se desea, etc.)	Desarrolla los detalles de la política tributaria	

(*) Como se subraya en el texto, en realidad, la propuesta original de Blinder no va dirigida específicamente a la estabilización macroeconómica; pero su análisis sí ha contribuido notablemente a este propósito.

Fuente: Elaboración propia

Como se anticipó en el capítulo anterior, dos han sido los objetivos *principales* recogidos en los diversos mandatos: Por un lado, es posible agrupar aquellas propuestas más orientadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas, otorgando a un organismo independiente la fijación del límite máximo de cambio de la deuda pública o del déficit público, de acuerdo con ese objetivo.

Por otro aparecen aquellas propuestas cuya finalidad principal es la mejora de la estabilización macroeconómica, delegando en el organismo la responsabilidad de variar, dentro de ciertos márgenes, algún instrumento fiscal e, incluso, la estructura impositiva, en función de la coyuntura económica.

Es importante mencionar que, en realidad, en la práctica totalidad de las propuestas existentes ambos objetivos han ido de la mano, por lo que la clasificación anterior se realiza únicamente a efectos expositivos, en función del objetivo que ha recibido mayor atención por parte de los autores. De hecho, la posibilidad de compatibilizar ambos objetivos ha sido destacada, en ocasiones, como el principal valor añadido que pueden aportar estos organismos. No obstante, a los efectos del análisis de los organismos fiscales independientes se va a recurrir frecuentemente a esta clasificación, por lo que es importante tenerla presente.

Desde un punto de vista técnico, adviértase, además, que ambas propuestas están basadas y requieren la especificación de conceptos francamente complejos como, por ejemplo, lo que debe entenderse por sostenibilidad de las finanzas públicas o la determinación de las condiciones cíclicas de la economía. Sólo así es posible establecer el volumen de déficit o la cantidad de deuda pública que es adecuado emitir para preservar unas finanzas públicas sostenibles o en qué medida variar un parámetro fiscal para suavizar las consecuencias del ciclo económico.

7.1.1 El organismo fiscal independiente y la sostenibilidad de las finanzas públicas

La sostenibilidad de las finanzas públicas a través de un organismo fiscal independiente fue una opción planteada, por primera vez, por Jürgen von Hagen y Ian J. Harden (1994) para los países europeos. Estos autores proponen la creación de un organismo independiente al que denominan Junta Nacional de Deuda (JND), que debería fijar por Ley –con carácter anual y al comienzo del proceso presupuestario– el límite máximo de cambio permisible de la cuantía total de deuda pública (LCD) que, en el ejercicio fiscal siguiente, puede contemplar el gobierno y aprobar el Parlamento.

En términos prácticos, la delegación de esta función supone retirar de la esfera política la posibilidad de acumular deuda pública indiscriminadamente aunque, obviamente, el gobierno y el Parlamento continúan teniendo la potestad de determinar tanto el tamaño como la composición de los ingresos y gastos públicos.

A partir de aquí, una Comisión de Seguimiento de la Deuda Pública creada al efecto vigilaría el cumplimiento del LCD. Si estimase que el LCD corre el riesgo de ser superado, la Comisión emitiría un informe público en tal sentido, estando el gobierno obligado a proponer, en el plazo de un mes, medidas para impedirlo. Si el gobierno no llevase a cabo estas propuestas, el gasto público

en el resto del ejercicio podría quedar limitado. El Ministerio de Hacienda o la institución auditora nacional velarían por el cumplimiento de ese límite.

Los autores, conscientes de la necesidad de dejar cierto margen para situaciones verdaderamente excepcionales, consideran que el LCD podría ser alterado en dos casos concretos:

- a) El gobierno podría suspenderlo en caso de declaración de guerra; y
- b) La JND podría revisarlo si se produce un desastre natural.

Sin perjuicio de ese objetivo principal de sostenibilidad de las finanzas públicas, la JND podría adoptar sus decisiones con el fin de contribuir a estabilizar la economía. Con esta intención, podría autorizar déficit fiscales en épocas de recesión, si bien se preocuparían de compensarlos con superávit en épocas de bonanza.

Esta propuesta inicial dio origen a una serie de aportaciones, en muchas ocasiones vinculadas a la persona de Jürgen von Hagen, que trataban de aplicar o concretar algunos de estos aspectos. De hecho la sugerencia de crear organismos de esta naturaleza ha sido una constante en muchos de los textos de este autor.¹

En esta línea ha transcurrido también su colaboración con otros autores. Destaca el caso de Barry Eichengreen, Ricardo Hausmann y Jürgen von Hagen (1999); quizás la propuesta que más ha descendido en el nivel de detalle de estos organismos, como se pondrá de manifiesto a lo largo del presente capítulo. Estos autores proponen un organismo fiscal independiente para el caso de los países latinoamericanos con el objetivo de romper el círculo vicioso que se produce en estas economías: la política fiscal, tremendamente procíclica y volátil, acaba generando enormes déficit públicos que desembocan en incrementos continuos de deuda pública. Por ello, lejos de contribuir a estabilizar la economía, la política fiscal genera una inestabilidad que acaba teniendo consecuencias dramáticas, pues dificulta el acceso a la financiación internacional de estos países.

En línea con la propuesta de von Hagen y Harden (1994), la mencionada propuesta de Eichengreen *et al.* (1999) sugiere la creación de un organismo fiscal independiente dotado de autonomía operativa, que estaría encargado de fijar el límite máximo de variación de la deuda pública. De esta manera, el organismo fiscal independiente se comprometería a que los déficit fiscales que pudiesen surgir en momentos concretos fuesen compensados con superávit futuros. Sin embargo, las decisiones acerca del tamaño del presupuesto y la distribución del gasto y los impuestos permanecerían –como en el caso anterior– en la esfera de la decisión política.

¹ Véase, a modo de ejemplo, von Hagen (1998) o von Hagen (2007).

El organismo funcionaría de la siguiente manera: en la fase de diseño, presentaría el LCD al gobierno, y éste diseñaría el presupuesto de acuerdo con ese límite. El presupuesto así diseñado sería posteriormente trasladado al Congreso para su aprobación. Aprobado el presupuesto, el organismo lo auditoría para verificar en qué medida cumple con los requisitos fijados. En caso afirmativo, el presupuesto quedaría definitivamente aprobado. En caso contrario, éste sería devuelto al Congreso.

En la fase de ejecución, el organismo fiscal independiente intervendría cuando se produjese un incumplimiento del LCD, obligando al gobierno a proponer la adopción de medidas en los siguientes 30 días, en caso de que los gastos se disparasen o los ingresos creciesen menos de lo esperado.

Los autores pretenden que el funcionamiento de estos organismos se adapte a las características idiosincrásicas de las economías latinoamericanas. Una de estas características es su enorme volatilidad lo que, a juicio de estos economistas, hace necesario una mayor discreción y flexibilidad en el funcionamiento del organismo, en comparación con la propuesta inicial de von Hagen y Harden (1994). Todo ello se traduce en la posibilidad que otorgan al organismo para que revise el LCD cada seis meses, debiendo el gobierno adaptarse al nuevo escenario que dibuja el LCD modificado.

Los autores asignan al organismo otras funciones auxiliares de gran trascendencia, tales como la realización de inspecciones para conocer la situación real de las finanzas públicas, la preparación de estimaciones tanto macroeconómicas como presupuestarias o la realización de análisis y emisión de recomendaciones.

En el plano nacional, dos de los hacendistas españoles más prestigiosos, Enrique Fuentes Quintana y José Barea (1996), han respaldado la propuesta de von Hagen y Harden y su aplicación al caso español. Los autores se muestran partidarios de implantar en España una JND que introduzca una restricción presupuestaria vinculante y no ambigua en relación con el crecimiento anual del endeudamiento de las administraciones públicas; restricción a la que debería ajustarse el presupuesto a lo largo del ciclo presupuestario.

De esta manera, ninguna ley presupuestaria –incluyendo las leyes de aprobación de créditos ampliables, incorporaciones de crédito de ejercicios anteriores, créditos suplementarios y cualquier otra decisión con reflejo presupuestario en el gasto– podría motivar la superación del límite de endeudamiento.

Cualquier aumento en el gasto que pudiese poner en peligro la consecución del objetivo fiscal debería ir acompañado del correspondiente ajuste en otra partida de gasto, pudiendo la Comisión de Seguimiento de la Deuda emitir un informe público en ese sentido y quedando el gobierno obligado

a proponer al Parlamento, en el plazo de un mes, las oportunas medidas para impedir la superación del límite. La propuesta de estos autores contempla la posibilidad de que, en el caso de que no se adoptasen esas medidas, la JND pudiese restringir el gasto en lo que restase de ejercicio.

Por su parte, el gran economista francés, Charles Wyplosz (2002a), realiza una propuesta similar a las anteriores. El autor propone la creación de un organismo fiscal independiente encargado de determinar el saldo presupuestario anual, de manera que éste cumpla con el objetivo a medio-largo plazo de sostenibilidad de la deuda pública.² El organismo fiscal independiente tendría así margen suficiente para proponer un determinado déficit o superávit en las cuentas públicas, en función de su análisis sobre las condiciones económicas presentes y futuras.

Para Wyplosz, los verdaderos efectos redistributivos de la política fiscal se encuentran en la determinación del tamaño del presupuesto y en la composición de los gastos e ingresos, y no tanto en el saldo presupuestario en sí. Por este motivo es partidario de retirar de la esfera política la fijación del déficit y la deuda pública.

La decisión adoptada por el organismo debería tener fuerza legal y su cumplimiento sería obligatorio tanto para el gobierno como para el Parlamento. La restricción impuesta al gobierno podría adoptar cualquiera de las dos formas siguientes:³

- a. El presupuesto que no cumpliera con las decisiones adoptadas por el organismo fiscal independiente podría ser invalidado, debiendo ser reelaborado por el gobierno;
- b. Alternativamente, se podría activar un procedimiento automático para asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas por el organismo fiscal independiente. Dicho procedimiento se podría articular a través de una reducción prorrateada del gasto o incremento prorrateado de los ingresos o una combinación de ambos, tratando de no modificar, con ello, la composición del presupuesto.

Además, en caso de que la situación económica se alterase sustancialmente, la institución podría modificar la ley presupuestaria, por ejemplo, proponiendo una nueva cifra de déficit que el gobierno y el Parlamento deberían cumplir. De igual modo, circunstancias verdaderamente excepcionales podrían traer aparejadas la suspensión de las obligaciones de sostenibilidad de la deuda pública. No obstante, sería importante establecer un procedimiento que garantizase la verdadera excepcionalidad de esas circunstancias.

² Wyplosz (2002b), p. 10 considera que la sostenibilidad de la deuda pública puede entenderse de cualquiera de las dos maneras: a) mediante el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico; b) a través de la obligación de estabilizar la ratio deuda/PIB a largo plazo (ciclo económico tras ciclo económico).

³ Wyplosz (2002a), p. 26.

Al igual que ocurre con von Hagen, el nombre de Wyplosz ha aparecido continuamente vinculado a la propuesta de creación de un organismo fiscal independiente, habiéndola defendido en diversos escritos a lo largo de varios años.⁴

7.1.2 *El organismo fiscal independiente y la mejora de la estabilización macroeconómica*

Las propuestas que se enmarcan dentro de este apartado buscan, en esencia, mejorar la eficacia de las medidas fiscales discrecionales, fundamentalmente a través de dos vías: a) la despolitización de las decisiones de estabilización puras; y b) la reducción de los retardos temporales (*lags*) de implementación de la política fiscal.

Estas propuestas incorporan una mayor variedad en cuanto al mandato y, consecuentemente, en cuanto al margen discrecional del organismo. El elemento común en todas ellas es la posibilidad de alterar, en alguna medida y dentro de ciertos límites, los ingresos públicos (en alguna ocasión también los gastos), lo que –anticipamos– introduce un interrogante adicional sobre el instrumento a elegir.

Una propuesta interesante es la que desarrolló el profesor neozelandés, Laurence Ball (1997). Ball considera que en el control de la inflación, la política fiscal debe jugar un papel fundamental porque, mientras que el retardo externo o *outside lag* de la política monetaria (tiempo desde que se toma la medida hasta que se logra afectar a la inflación) estaría, según diversas estimaciones, en torno a dos años, la política fiscal logra influir más rápidamente sobre la demanda agregada (por ejemplo, alterando al alza o a la baja los impuestos), reduciendo, con ello, las fluctuaciones en la inflación y en el empleo.

Para un funcionamiento más eficiente de la política fiscal, el autor entiende que sería necesario reducir el retardo interno o *inside lag* (tiempo desde que se reconoce el problema hasta que se aplica o ejecuta la acción), para lo cual contempla una modificación institucional en la línea con lo hecho en política monetaria, mediante la creación de un organismo fiscal independiente aislado de presiones políticas con la capacidad de alterar los impuestos de manera sencilla y ágil.

En su opinión, una vez que el Parlamento hubiese fijado el nivel medio y la progresividad de los impuestos, el organismo fiscal independiente quedaría facultado para alterar esos niveles dentro de ciertos márgenes, de manera que los impuestos serían superiores al nivel medio en algunos períodos e inferiores en otros, compensándose así a lo largo del tiempo.

Ball considera que sería más apropiado alterar los impuestos (y, en concreto, los impuestos personales) que el gasto público, porque esta última variable está más expuesta a consideraciones

⁴ Véase, por ejemplo, Wyplosz (2002b, c, d), Wyplosz (2005a, b) o Wyplosz (2006).

microeconómicas de largo plazo. Más concretamente, el autor parece decantarse por la utilización del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En paralelo, Nicholas Gruen (1997) desarrolló una propuesta similar a la de Ball (1997), sugiriendo que el organismo pueda realizar modificaciones generales (*across the board changes*) en los tipos impositivos fijados por el Parlamento, a través de lo que denomina el “parámetro impositivo”.

Este parámetro impositivo, que actuaría a modo de coeficiente ponderador de los tipos impositivos (impuesto sobre la renta de las personas físicas, sociedades e impuestos indirectos⁵), comenzaría con un valor igual a la unidad y se iría modificando en función de las condiciones económicas. En opinión de Gruen, sería posible reservara al gobierno la facultad de derogar las decisiones del organismo fiscal independiente.

Por otro lado, este economista resalta la importancia de trabajar en un entorno de colaboración y cooperación entre el gobierno y esta institución, precisamente para evitar situaciones de descoordinación que en nada contribuirían a la estabilización macroeconómica; pero también para que el gobierno conservase su legítima potestad de modificar –por razones políticas o económicas– algún tipo de impuesto, dejando el resto inalterados.⁶

La propuesta de Gruen (1997) –modificada ligeramente en Gruen (2000)– fue adoptada plenamente por el Business Council of Australia (1999), institución para la que trabajó.⁷ En un informe titulado *Avoiding Boom/Bust: Macro-economic Reform for a Globalised Economy*, la patronal australiana propone diversas medidas para mejorar la economía de ese país. Entre esas

⁵ Su propuesta abarcaría, a diferencia de la de Ball, los diversos impuestos tanto directos como indirectos. No obstante, con posterioridad (Gruen, 2000), el autor se muestra partidario de eliminar los impuestos indirectos porque sus inconvenientes (repercusión sobre la inflación, generación de expectativas con el consiguiente efecto sobre el consumo y costes “de menú”) superan a sus ventajas (aplicar el ajuste sobre una base impositiva más amplia).

⁶ De esta manera, el organismo que propone sería compatible con los cambios en la sensibilidad que el gobierno pudiese tener hacia las cuestiones fiscales. También sería posible que el gobierno modificase su estrategia y decidiese centrar su acción en el gasto público en vez de en los ingresos públicos. Obviamente, en este caso, sería necesario que informase al organismo fiscal de sus intenciones. Por otro lado, Gruen (2000) plantea la posibilidad de introducir mayor flexibilidad en los ingresos personales permitiendo variar el tipo marginal mínimo. Sin embargo, el autor descarta esta opción porque, aunque podría maximizar la eficacia macroeconómica (se trata de un colectivo que se vería particularmente afectado por la medida, lo que les llevaría a actuar más rápidamente, logrando los efectos buscados), el hecho de que el ajuste recayese enteramente sobre ellos no parece justo.

⁷ El Business Council of Australia, creado en 1983, es la patronal de ese país, compuesta por empresarios de las compañías australianas más importantes.

medidas se encuentra el planteamiento desarrollado por Gruen en cuanto a la modificación institucional del marco fiscal en Australia.

Simon Wren-Lewis (2000 y 2002a), en línea con las propuestas anteriores, sugiere la delegación en un organismo fiscal independiente de cierta capacidad para alterar, de manera temporal y dentro de ciertos límites, algunos tipos impositivos.⁸

Su enfoque –como él mismo indica– se centra únicamente en la estabilización macroeconómica.⁹ Así, el Gobierno seguiría manteniendo el control de la mayor parte de las decisiones fiscales (por ejemplo, de la estructura de los impuestos) así como de la política a largo plazo de los instrumentos fiscales.

A partir de esta idea básica, Wren-Lewis se cuestiona el instrumento fiscal a utilizar. Para este economista, las modificaciones en el impuesto sobre el valor añadido serían las más efectivas porque éstas afectan directamente a los precios y, por tanto, a la demanda de los consumidores.

Otra interesante propuesta de creación de organismos fiscales independientes es la del economista Laurence Seidman (2001). Este autor propone la delegación de ciertos poderes fiscales en un organismo independiente, de manera que éste pueda complementar la acción de los estabilizadores automáticos. La institución realizaría ajustes periódicos en gastos e impuestos en relación con el presupuesto establecido por el Congreso. Es decir, el contenido del paquete de medidas que comprende el ajuste (qué impuestos, qué gastos, etc.) sería determinado por el Congreso, delegando en el organismo la magnitud y el momento concreto en que dicho paquete de medidas ha de ser implementado.¹⁰ El Congreso conservaría, no obstante, la capacidad de anular cualquier decisión que emanase del organismo fiscal independiente.

⁸ Wren-Lewis se ha movido entre la idea de crear un consejo fiscal sin funciones de política económica (Wren-Lewis, 1996 y Kirsanova *et. al*, 2006) y la posibilidad de instaurar un organismo que sí tuviese cierta capacidad decisoria (Wren-Lewis, 2000, 2002a y 2002b).

⁹ Wren-Lewis (2002b) sugiere que, en una unión monetaria en la que los países individuales pierden la capacidad estabilizadora de la política monetaria, es especialmente conveniente que un organismo nacional disponga de los mecanismos adecuados para la estabilización macroeconómica. Él entiende que el organismo mejor posicionado para ello es el banco central.

¹⁰ Seidman pone un ejemplo concreto (pp. 39-40): El Congreso podría especificar que el estímulo o la restricción fiscal debería recaer en un 80% sobre impuestos, 10% sobre transferencias y 10% sobre consumo público. Así un estímulo de 100.000 millones de dólares consistiría en 80.000 millones provenientes de la reducción de impuestos, 10.000 millones de incremento en las transferencias y 10.000 millones de aumento en el consumo público. El Congreso especificaría en gran medida el contenido de las categorías, de manera que el organismo fiscal independiente sería el encargado de implementar ese programa en tiempo y magnitud.

Dejamos para el final la aportación que –quizás– mayor impacto ha generado, y cuya huella se puede vislumbrar en muchas de las propuestas anteriores. Tal impacto se explica, en parte, por las credenciales profesionales de su autor; el que fuera vicepresidente de la Reserva Federal y catedrático de economía de Princeton, Alan S. Blinder (1997). El motivo de haber dejado para el final esta propuesta es que, en su idea original de mandato, el autor se aleja en cierta medida de las demás propuestas, aunque sus reflexiones han contribuido decididamente al desarrollo de las propuestas de estabilización macroeconómica a través de instituciones independientes.

Blinder (1997) considera que se ha dejado en manos de los políticos decisiones que son esencialmente técnicas, como se infiere del sugerente título de su artículo (*Is Government Too Political?*). En su opinión, los argumentos que se emplean para justificar la independencia de los bancos centrales podrían ser igualmente aplicables al ámbito de la política fiscal. A diferencia de las propuestas cuyo objetivo principal es la estabilización macroeconómica, Blinder aboga por delegar en una autoridad fiscal independiente los detalles del sistema fiscal, preservando en la esfera política los grandes objetivos fiscales (cuál debe ser el fin de la política fiscal, qué gravar, qué efectos redistributivos se desea, etc.).

En decir, los políticos electos elegirían los fines de la política tributaria, ya que éstos dependen de cuestiones morales, políticas y, en última instancia, de los juicios de valor que deben prevalecer de acuerdo a criterios democráticos. La labor de los tecnócratas se ceñiría estrictamente a determinar los medios que permitan alcanzar esos objetivos. De esta manera, el Congreso podría decidir entre:

- a) Delegar explícitamente y dentro de ciertos márgenes algunos poderes para alcanzar los objetivos que se han establecido, mientras que se reserva la adopción de las decisiones básicas; o
- b) Encargar al organismo el diseño de todos los detalles fiscales y posteriormente someter a votación si se acepta o se rechaza en bloque su propuesta.

Siete años más tarde, este prestigioso economista retomó la cuestión y se planteó someramente la posibilidad de aplicar su enfoque a la estabilización macroeconómica:

Supóngase que un grupo de tecnócratas, siguiendo el modelo de la Reserva Federal, tuviesen la potestad de adoptar decisiones sobre el *nivel* impositivo, sujeto a una serie de restricciones (potencialmente numerosas) fijadas por el Congreso. Con esta estructura institucional, las posibilidades de llevar a cabo una política fiscal racional en el momento oportuno se incrementarían notablemente.¹¹

¹¹ Blinder (2004), p. 30. Las cursivas pertenecen al texto original.

Lamentablemente, Blinder (2004) no desarrolla en mayor profundidad ni el mandato ni la operativa del organismo fiscal que tiene en mente, lo que sin duda hubiese arrojado algo de luz a todas estas cuestiones.

No queremos finalizar este apartado sin realizar algún comentario adicional sobre estos organismos fiscales con vocación de estabilizadora. Existe, en términos generales, un acuerdo en que los ajustes del organismo fiscal independiente deben hacerse vía ingresos públicos y no vía gastos.¹² Estas propuestas consideran que los ingresos son más adecuados, principalmente por dos motivos: en primer lugar, porque los gastos deben guiarse por cuestiones microeconómicas de más largo plazo (Ball, 1997); y, en segundo lugar, porque la implementación de las medidas fiscales vía gasto público genera diversos problemas que aconsejan su permanencia dentro de la esfera política (Business Council of Australia, 1999).

En lo que no existe acuerdo es en relación con el impuesto más adecuado para llevar a cabo la estabilización: algunos autores son partidarios de excluir el impuesto sobre el valor añadido (por ejemplo, Gruen, 2000); otros consideran que éstos son precisamente los más eficientes (Wren-Lewis, 2002a) al incidir directamente sobre los precios y, por tanto, sobre el consumo.

7.2. La consecución de la independencia del organismo

La determinación del mandato es, como se ha indicado, el núcleo central de las propuestas. Por este motivo, todas ellas se centran principalmente en él, dejando un lugar residual a las demás cuestiones.

El siguiente aspecto de gran relevancia al que, en ocasiones, han aludido estos autores es el grado de independencia y la forma de garantizarla. En este trabajo, la independencia del organismo se entiende en línea con lo que Blinder expone en su conocido libro sobre teoría y práctica de la banca central. Más concretamente, la independencia se manifiesta por la conjunción de dos elementos: en primer lugar, la plena libertad del organismo para decidir cómo va a perseguir sus objetivos y, en segundo lugar, la dificultad para que sus decisiones sean revocadas por cualquier instancia política.¹³

Aunque ciertamente la medición del grado de independencia es una cuestión compleja, numerosos estudios parecen avalar la existencia de una relación negativa entre el grado de

¹² Con la única excepción explícita de Seidman (2001), que baraja ambas opciones con los matices ya indicados.

¹³ Blinder (1999), pp. 52-53. Como el propio autor explica, la independencia se refiere a los instrumentos para conseguir esos objetivos, no a los objetivos en sí mismo: “(...) en una democracia parece totalmente apropiado que los gobiernos o los parlamentos establezcan los objetivos y ordenen a continuación al banco central que los alcance”.

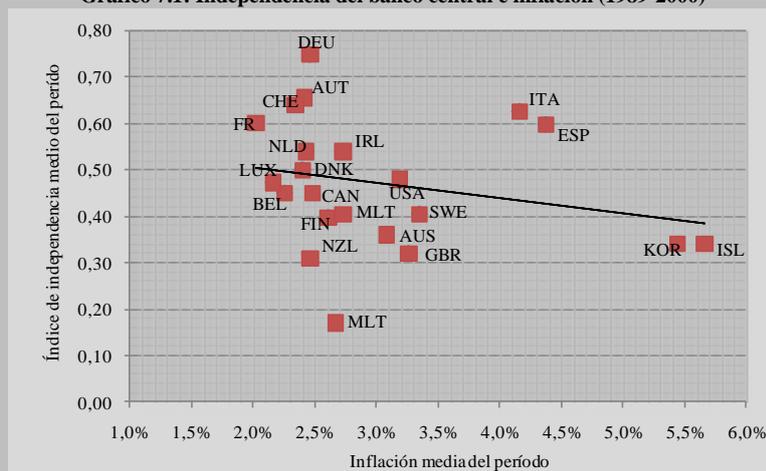
independencia de un banco central y la tasa media de inflación, sin que ello suponga, paralelamente, un menor crecimiento económico (véase recuadro 7.1).

En la medida en que los organismos fiscales planteados pretenden alcanzar una independencia similar a la que ostenta un banco central, es lógico que gran parte de las ideas para garantizar dicha independencia hayan sido tomadas a partir de la ingente literatura existente en este campo.

Recuadro 7.1: La relación entre independencia del banco central y la inflación

En términos generales, se suele aceptar la existencia de una correlación negativa entre el grado de independencia y la tasa de inflación, tal y como indica una gran parte de la evidencia empírica.¹⁴ A continuación se presenta gráficamente dicha relación, elaborada a partir de las observaciones correspondientes a 22 países con una inflación media situada en un rango que podría calificarse de relativamente moderada o aceptable (2%-6%), durante el período 1989-2000. Para ello, se ha utilizado la información estadística de la base de datos AMECO y el índice de independencia del banco central elaborado por Polillo y Guillén (2005) para dicho período, siguiendo la metodología previamente desarrollada en Cukierman *et al.* (1992).¹⁵

Gráfico 7.1: Independencia del banco central e inflación (1989-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AMECO y Polillo y Guillén (2005)

El gráfico 7.1 muestra la existencia de una cierta relación negativa entre inflación media del período e independencia del banco central. No obstante, esta relación no resulta ser extremadamente concluyente. Cierto es que si se eliminan las observaciones de algunos países que se alejan del grueso de la muestra (Italia, España, Corea e

¹⁴ Ciertamente, aunque no existe unanimidad sobre la importancia de la independencia del banco central como factor explicativo de las bajas tasa de inflación, diversos estudios sí avalan esa relación, *ceteris paribus*. Véase a modo de ejemplo: Grilli, Masciandro y Tabellini (1991), Cukierman, Webb y Neyapti (1992) o Alesina y Summers (1993). Sobre la independencia de los bancos centrales y las controversias existentes véase Erias y Sánchez (1995 y 1998) y Debelle y Fischer (1994). Por otro lado, Parkin (1987) llega a una interesante conclusión: los países cuyos bancos centrales ostentan una mayor independencia efectiva no sólo logran una inflación más baja y predecible, sino igualmente una mayor disciplina fiscal.

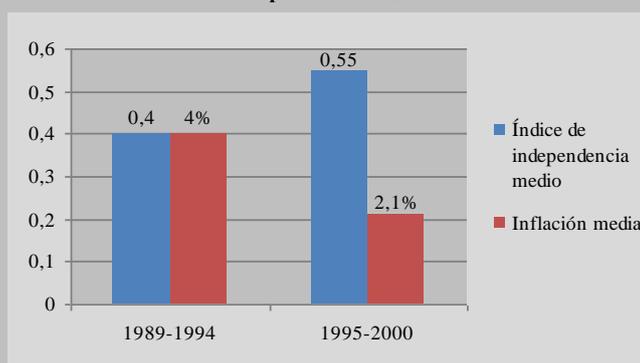
¹⁵ Sobre la construcción del índice, resulta de interés consultar Polillo y Guillén (2005), pp. 1780-1784.

Islandia), la relación se refuerza notablemente. Pero hay que indicar, igualmente, que dicha relación se vuelve más endeble cuando se introducen países en vías de desarrollo o países que han sufrido una inflación media de dos dígitos durante el período de referencia (Grecia, Polonia, Hungría, Turquía y México, por ejemplo).

Entre los elementos que generan la controversia en torno a la relación independencia-inflación destaca, quizás, la falta de claridad sobre la causalidad de la relación y el hecho contrastable de que países cuyos bancos centrales ostentan similares grados de independencia presentan, no obstante, tasas de inflación diferentes. Uno de los argumentos que explican este fenómeno es la distinta naturaleza de las perturbaciones a las que se enfrentan los diversos países, en función de su propia estructura económica. Factores como, por ejemplo, el grado de dependencia energética pueden arrojar diferencias sustanciales en la evolución de la tasa de inflación de dos países cuyos bancos centrales ostente un grado de autonomía similar.

Es preciso considerar, igualmente, que el período observado puede tener una incidencia. La década de los noventa fue un período en el que, en términos generales, se reforzó la independencia de los bancos centrales. Acontecimientos como el Tratado de Maastricht de 1992 para los países europeos fueron un claro factor impulsor. Por ello, resulta interesante segmentar la muestra diferenciando entre un primer período, hasta 1994, y un segundo período, desde 1995 hasta el año 2000 (gráfico 7.2).

Gráfico 7.2: Relación entre independencia e inflación en dos períodos distintos



Fuente: Elaboración propia

Aunque –como se ha subrayado anteriormente– es necesario contemplar los datos con cautela, sí parece existir una cierta relación negativa entre el grado de independencia de un banco central y su tasa media de inflación; al menos en aquellas economías que han mantenido la inflación dentro de límites relativamente aceptables. No obstante, lo subrayado anteriormente apunta también a la importancia de otros elementos fundamentales, tales como la estructura económica nacional o determinados factores sociopolíticos. De especial importancia es, a nuestro juicio, el grado de aversión que el público muestre hacia la inflación y, con ello, el respaldo social que coseche la institución. Como se indicará más adelante, para que una institución tenga éxito en el desempeño de su tarea, es necesario que cuente con un amplio respaldo social.

En relación con el grado de independencia y la forma de garantizarla es preciso mencionar que no todas las aportaciones se han interesado de igual manera en este aspecto. Como se verá más adelante, aquellas propuestas cuyo objetivo principal ha sido la sostenibilidad de las finanzas públicas han prestado una mayor atención a los mecanismos que garantizan el funcionamiento autónomo del organismo. Frente a ellas, las propuestas más orientadas hacia la estabilización

macroeconómica apenas se adentran en esta cuestión, debiendo entender el lector que se le remite a la literatura sobre independencia de los bancos centrales. Su enfoque está más dirigido hacia cómo articular una colaboración interinstitucional efectiva así como a garantizar que las decisiones que adopta el organismo fiscal independiente puedan ser revocadas, de alguna manera, por los representantes electos.

La explicación podría encontrarse –como se subraya en el siguiente capítulo– en que el objetivo principal que presentan las diversas propuestas (sostenibilidad o estabilización) y la forma de llevarlo a buen término tienen un impacto distinto en lo que al déficit democrático se refiere.¹⁶

En todo caso, diversos son los elementos que han sido citados para garantizar la independencia funcional del organismo. En primer lugar, se suele destacar la obligación explícita de que el organismo no pueda recibir instrucciones ni presiones de ningún tipo, que pudiesen condicionar sus decisiones en el desarrollo de su actividad. Es decir, fijado el objetivo por el Parlamento, el grupo de técnicos que componen el organismo debe tener plena libertad de acción para la consecución de esos objetivos (Calmfors, 2005). El posible consejo que recibiesen del gobierno o de cualquier otro agente tan sólo sería lícito si fuese público y conocido (von Hagen y Harden, 1994).

Adicionalmente, todas las propuestas recalcan la necesidad de que el órgano de decisión de la institución esté compuesto por expertos de perfil técnico cuyo prestigio profesional en el ámbito de la política macroeconómica y las finanzas públicas, así como su integridad moral estén fuera de toda duda. Sólo si los cargos relevantes son ocupados por personas íntegras es posible garantizar la independencia de la institución.

Además, es conveniente que los miembros de los órganos de decisión no tengan una vinculación directa con la política, de manera que no puedan comprometer la independencia de su juicio; a lo que se podría sumar la incompatibilidad para desempeñar cargos públicos durante cierto período tras finalizar sus servicios en el organismo (von Hagen y Harden, 1994).

Aunque suele predominar la idea de que los miembros del consejo del organismo sean nombrados por el ejecutivo y aprobados por el Parlamento, algunas propuestas barajan la posibilidad de que sea el propio organismo el que facilite una lista con diversos candidatos, entre los que deberían salir los llamados a ostentar los puestos de responsabilidad (von Hagen y Harden, 1994).

¹⁶ En definitiva, la literatura académica parece enfrentarse implícitamente a un delicado equilibrio (*trade-off*) independencia-democracia que, en nuestra opinión, no debería ser tal.

En cuanto a los mandados, éstos deben ser preferiblemente prolongados, no renovables y, en la medida de lo posible, no coincidentes con las legislaturas. Eichengreen *et al.* (1999) proponen que los nombramientos se efectúen de manera que se produzca una retirada escalonada de los miembros. Se debería evitar, además, que el gobierno fuese capaz de cambiar todo el consejo en una misma legislatura. De esta manera, el número de miembros del consejo debería ser, como mínimo, de 1,5 veces el número de años entre elecciones regulares. En cualquier caso, estos miembros, una vez nombrados, deben ser muy difíciles de despedir, salvo en casos específicos, tales como el incumplimiento del mandato o la vulneración de la ley (Wyplosz, 2002a y 2005b).

El último pilar que garantizaría la independencia del organismo pasa por su financiación autónoma. Eichengreen *et al.* (1999) sugieren, a modo de ejemplo, que tal financiación podría ser un porcentaje fijo del gasto público. Del mismo modo, también la retribución de sus empleados públicos debería objetivarse, por ejemplo, haciéndola depender de una fórmula concreta (von Hagen y Harden, 1994).

Es preciso subrayar dos aspectos antes de finalizar este apartado. En primer lugar, el hecho de que algunos autores hayan pretendido aprovechar la solidez de la independencia y la credibilidad que ya han acumulado los bancos centrales para proponer la incorporación de estas funciones en estas instituciones, como se comentará un poco más adelante. En segundo lugar, la necesidad de subrayar que la independencia del organismo tiene un límite ineludible en la rendición de cuentas y en la asunción de responsabilidades, lo que lleva directamente al siguiente apartado.

7.3. La rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad

La rendición de cuentas (*accountability*) es un aspecto muy relevante porque constituye una vía fundamental a través de la cual se concilia la delegación de ciertas funciones fiscales en un organismo independiente con las necesarias garantías democráticas, minimizando así el posible déficit democrático.¹⁷

Por este motivo, estamos completamente de acuerdo con Blinder cuando afirma, en relación con los bancos centrales, que la independencia y la transparencia van indefectiblemente unidas; la segunda legitima la primera dentro de una estructura política democrática.¹⁸ Y esto es así, en parte, porque la transparencia es el mecanismo que permite hacer responsable de sus actos y decisiones al organismo frente a la sociedad. Es decir, la transparencia en el funcionamiento del organismo

¹⁷ La relación existente entre la preservación de las garantías democráticas y la delegación, por su importancia capital y al ser un aspecto objeto de crítica habitual, es abordada de manera extensa en el siguiente capítulo.

¹⁸ Blinder (1999), p. 67.

constituye el elemento principal por el que los ciudadanos y, en general, cualquier agente interesado puede conocer y valorar la actividad que la institución desarrolla.

Por ello, existe un amplio consenso tanto en la necesidad de lograr un elevado grado de transparencia, como en los mecanismos para conseguirlo. La práctica totalidad de las propuestas inciden en la necesaria obligatoriedad de que el organismo explique detalladamente las decisiones que adopta, debiendo hacer públicos los argumentos sobre los que se sustentan tales decisiones.¹⁹

Todo ello debería ir acompañado de las pertinentes comparecencias periódicas de sus responsables e, incluso, de la publicación de las actas de las reuniones en las que se determina la política a seguir, incluyendo los votos individuales de sus miembros, que podrían ser llamados a testificar ante el Parlamento.²⁰ Además, es evidente que la institución debería estar sometida a una vigilancia y a un control democrático mediante evaluaciones *ex post* por parte del Parlamento.²¹

Pero, igual que la transparencia no debería socavar la independencia del organismo, ésta no debe convertirse en un cheque en blanco en cuanto a la responsabilidad de las decisiones que éste adopta. En la medida en que la creación de un organismo fiscal independiente exige un elevado grado de autonomía en la adopción de sus decisiones, es lógico que los autores contemplen igualmente diversas alternativas para que, con la apropiada mayoría y demás garantías, los políticos electos (por ejemplo, el Parlamento a propuesta del gobierno) puedan revocar una decisión del organismo fiscal independiente, cesar a sus miembros o, incluso, abolir el organismo.²² Debería tratarse, en todo caso, de situaciones verdaderamente excepcionales, y cabe pensar que así sería, si se toma como referencia lo acontecido en el ámbito de los bancos centrales independientes durante tantos años.

7.4. Composición e inserción en el marco institucional

La composición del organismo y su inserción en el marco institucional son cuestiones que tienen una repercusión directa tanto en su grado de burocratización como en lo que se refiere a sus costes operativos. No obstante, lamentablemente, muchas de las propuestas apenas descienden a este nivel de detalle.

¹⁹ A modo de ejemplo, Blinder (1997) o von Hagen y Harden (1994).

²⁰ Wyplosz (2002b).

²¹ Calmfors (2003) y Wyplosz (2002b) entre otros.

²² Por ejemplo, von Hagen y Harden (1994), Blinder (1997), Eichengreen *et al.* (1999), Seidman (2001) o Calmfors (2003).

Respecto al primer aspecto –la composición–, como se ha destacado, existe un consenso absoluto en que sus órganos de decisión deberían ser ocupados por personas de perfil técnico y reconocida competencia en el ámbito macroeconómico.²³

Estos órganos directivos deberían sustentarse en un personal de apoyo que, de acuerdo con las escasas propuestas que se han planteado cuestiones de este tipo, no debería ser muy numeroso, pero sí altamente cualificado. En algunos casos se ha considerado incluso que los funcionarios necesarios para abastecer un organismo de estas características podrían obtenerse directamente de otras áreas u organismos ya existente como, por ejemplo, el Tesoro (Blinder, 1997).

La cuestión de la inserción del organismo fiscal independiente en el marco institucional es algo más compleja y se ha planteado habitualmente al hilo de la necesaria coordinación entre la política monetaria y la política fiscal. Diversas han sido las alternativas planteadas:

1. La creación de un organismo con funciones fiscales específicas;
2. La integración de estas funciones fiscales en los bancos centrales; y
3. La creación de un Comité de Política Macroeconómica compuesto tanto por expertos en temas fiscales como en economía monetaria.

La primera de las alternativas consiste en la creación de un organismo nuevo cuyo mandato fuese alguno de los definidos en el primer epígrafe de este capítulo. Esta opción, que es la mayoritaria en la literatura académica, ha sido, sin embargo, pocas veces expuesta en detalle. Quizás la excepción la han constituido las aportaciones de von Hagen y Harden (1994), así como Eichengreen *et al.* (1999), cuyo marco institucional es muy similar.

Estos autores abogan por la constitución de un Instituto Nacional de la Deuda, que sería el revestimiento institucional de su ya mencionada Junta Nacional de la Deuda Pública. Habría, además, dos secciones: por un lado estaría la Comisión Fiscal para el seguimiento de la evolución de la deuda pública y las actividades financieras del gobierno. Por otro, el personal de apoyo a los miembros del consejo, cuya labor consistiría en proveer los datos y los análisis necesarios para la adopción de sus decisiones.

La segunda alternativa abogaría por la delegación de ciertas funciones fiscales en el banco central. Aunque algunos autores han llegado a considerar esta opción,²⁴ ha sido Wren-Lewis (2000

²³ Von Hagen y Harden (1994) han llegado incluso a cifrar el número de consejeros entre tres y siete. El presidente y el vicepresidente estarían encargados a tiempo completo mientras que los restantes miembros estarían a tiempo parcial o, incluso, serían retribuidos por comisión de servicio.

²⁴ Entre ellos Ball (1997), Business Council of Australia (1999), Gruen (2000) o Seidman (2001).

y 2002b) quien más vehementemente la ha defendido. En su opinión, la asunción de competencias fiscales por parte del banco central es adecuada por tres motivos:²⁵ a) la credibilidad acumulada por esta institución; b) su experiencia en cuanto al seguimiento y la modelización de la economía; y c) la consecución de una necesaria coordinación entre la política monetaria y fiscal. A ello se le podría sumar el hecho de que esta alternativa supondría unos costes de establecimiento relativamente bajos, lo que sin duda es un atractivo añadido (Calmfors, 2003).

Pero, obviamente, esta alternativa tiene también inconvenientes sustanciales. Uno de ellos sería la excesiva concentración de poder que se produciría en torno a una institución no elegida por los ciudadanos, lo que acrecentaría el problema de la rendición de cuentas democrática (Debrun *et al.*, 2007). Además, la integración de las políticas fiscales y monetarias en el mismo organismo no permitiría que los errores o excesos en una de ellas fuesen compensados por la otra (Seidman, 2001). En otras ocasiones se han citado también como limitaciones a esta opción la diferente especialización de sus funcionarios (Ball, 1997) o el distinto grado de apertura que ambas instituciones requieren. En este sentido, Calmfors (2003) considera que la independencia de los bancos centrales no es compatible con la necesaria rendición de cuentas que precisan las decisiones de política fiscal.²⁶

La tercera opción, consistente en la creación de un Comité de Política Macroeconómica que albergase tanto funciones monetarias como fiscales, es defendida principalmente por Ball (1997). El economista neozelandés se inclina por el establecimiento de un Comité capaz de asumir la gestión coordinada de las políticas monetaria y fiscal. De acuerdo con su propuesta –enmarcada dentro de aquellas cuyo objetivo principal es la estabilización macroeconómica– este Comité tendría la potestad de solicitar al Tesoro los cambios temporales en los impuestos y al banco central las modificaciones en los tipos de interés. De su consejo podría formar parte el Gobernador del banco central (incluso ostentado la presidencia), pero no el ministro de economía, salvo que su función fuese básicamente de asesoramiento.

7.5. Críticas habituales a esta reforma institucional

En esta parte final del capítulo se van a exponer las críticas formuladas a esta posible reforma institucional. No obstante, su discusión en mayor profundidad para tratar de valorar su incidencia

²⁵ Wren-Lewis (2000), p. 104.

²⁶ En el caso europeo y en opinión del European Economic Advisory Group (2003), la integración de ciertas funciones fiscales en el banco central y, simultáneamente, la posibilidad de revocación por parte del Parlamento de algunas de sus decisiones, no es consistente con la independencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

real requiere, en nuestra opinión, una reflexión detallada de ciertos aspectos teóricos a los que aluden y que, por su dimensión, serán abordados en la tercera parte de esta investigación.

Como se ha subrayado en diversas ocasiones, las propuestas formuladas tan sólo han pretendido estimular el debate sobre una alternativa adicional para la contención de los desequilibrios públicos. Por tanto, en muchas ocasiones, los autores no han desarrollado de manera exhaustiva ni rigurosa sus ideas, lo que ha propiciado, en parte, la aparición de estas críticas. Además aunque, como se ha mostrado, han sido diversas las propuestas realizadas –principalmente a partir la segunda mitad de la década de los noventa– pocos han sido, sin embargo, los textos que se han dedicado ordenar y a estudiar en cierta profundidad las oportunidades y los retos que plantea esta nueva línea de investigación, lo que sin duda hubiese contribuido a clarificar algunos aspectos importantes.²⁷

A continuación se exponen las críticas más significativas a la creación de organismos fiscales independientes.

- *Las decisiones fiscales afectan principalmente a aspectos políticos.* En opinión de Charles Goodhart, la práctica totalidad de las decisiones fiscales implican la elección entre prioridades y objetivos; por ejemplo, entre macro-estabilidad, micro-eficiencia y efectos redistributivos. La esencia de la actividad política es adoptar decisiones difíciles y no deberían ser, por tanto, delegadas en un organismo fundamentalmente de carácter técnico que, además, no ha sido elegido democráticamente.²⁸
- *Problemas de conciliación con las garantías democráticas.* En línea con el punto anterior, la delegación de ciertos aspectos fiscales podría chocar frontalmente con la esencia de la democracia, porque uno de los rasgos que la diferencian de una dictadura (por muy benevolente que ésta sea) es, precisamente, la deliberación de la elección colectiva.²⁹
- *Problemas de responsabilidad y rendición de cuentas (accountability).* La posibilidad de que una autoridad fiscal independiente tenga la potestad de alterar determinados instrumentos fiscales con fines estabilizadores introduce peligrosos problemas de responsabilidad y rendición de cuentas.³⁰

²⁷ Quizás la excepción más destacada sea la del economista sueco Lars Calmfors (2003 y 2005). Es posible consultar también European Economic Advisory Group (2003) al que el propio Calmfors pertenece.

²⁸ Goodhart (2003), p. 65.

²⁹ Collignon (2005), p. 88. En la misma línea, Mathieu y Sterdyniak (2003), p. 41 entienden que estas propuestas son respaldadas por aquellos que “consideran que los gobiernos elegidos democráticamente –esto es, los ciudadanos– deben ser privados de su autoridad, y que esta responsabilidad debe ser traspasada a un grupo de expertos o tecnócratas”.

³⁰ UK Treasury (2003), p. 132.

-
- *Dificultad de separar la función de estabilización y la de redistribución.* Desde un punto de vista operativo, la separación entre la función de estabilización (que sería asignada al organismo fiscal independiente) y la de redistribución (que permanecería en manos políticas) es una tarea francamente compleja, sino directamente imposible.³¹
 - *Falta de concreción de las propuestas.* En alguna ocasión se ha comentado que se trata de propuestas que, hasta el momento, no han sido concretadas con la precisión que requieren. Así, por ejemplo, las propuestas centradas en la estabilización macroeconómica no han logrado alcanzar un consenso sobre cuál debe ser el parámetro fiscal a emplear; ni tampoco están claras otras cuestiones como cuál debe ser el horizonte temporal de referencia. Respecto a las propuestas que pretenden que el organismo se limite a fijar el saldo presupuestario, no está claro el criterio que se debe seguir para determinarlo.³²
 - *Problemas de coordinación entre el organismo fiscal y el gobierno.* En el desarrollo de sus funciones, podrían plantearse algunos conflictos entre el organismo y el gobierno; conflictos que podrían llegar a socavar la acción política.³³ Así, por ejemplo, en el caso de que este organismo tuviese la facultad de alterar algún parámetro fiscal, podría darse la circunstancia de que el gobierno llevase a cabo determinadas acciones con la intención de favorecer a un colectivo concreto y, simultáneamente, el organismo estuviese adoptando alguna medida que, de una u otra manera, perjudicase a ese colectivo y revirtiese el pretendido efecto del gobierno.
 - *Incapacidad de lograr una independencia real.* El grado de autonomía podría no alcanzar un nivel satisfactorio, en la medida en que los políticos tendrían incentivos para colocar en los puestos clave a profesionales que simpatizasen con sus objetivos políticos.³⁴
 - *Posible tendencia al excesivo conservadurismo fiscal.* Podría ser posible que este organismo, a la hora de tomar sus decisiones, desarrollase una tendencia excesiva hacia el conservadurismo fiscal, lo que, en opinión de algunos autores, podría resultar perjudicial.³⁵ Sería consecuencia de su voluntad de expresar su firme compromiso con la estabilidad o sostenibilidad de las finanzas públicas.

³¹ Buti *et al.* (2002), p. 15 y Pina (2004), p. 21.

³² Hemming y Kell (2001), pp. 454-455. Gruen (2000), p. 16 plantea precisamente algunos dilemas asociados a la elección del instrumento adecuado.

³³ Debrun *et al.* (2007), p. 114. En todo caso, lo que parece evidente es la necesidad de que gobierno y organismo actúen coordinadamente.

³⁴ Gruen (1997), p. 8. Esta crítica ha sido también habitual en relación con la independencia de los bancos centrales.

³⁵ *Ibid.*, p. 9.

- *Inconveniencia técnica de la delegación en el ámbito fiscal.* La distinta naturaleza, objetivos e instrumentos de la política monetaria y de la política fiscal hacen que la delegación sea aconsejable en el primer caso, pero desaconsejable en el segundo.³⁶ Se trata de un argumento que es consecuencia de alguna de las críticas expuestas anteriormente. Según los defensores de tal aseveración, la explicación se debe a varios factores: en primer lugar, no existe un consenso real y efectivo sobre lo que es una política fiscal adecuada; además, toda decisión fiscal tiene fuertes efectos redistributivos; y, por último, porque puede existir un fuerte problema de coordinación con respecto a las otras políticas del gobierno.
- *Falta de realismo.* En ocasiones también se ha criticado esta alternativa por entender que es irrealista pensar que el gobierno vaya a desprenderse de un instrumento tan relevante.³⁷ En línea con ello, los políticos, que aprovechan cualquier instrumento que pueda depararles votos, no estarían dispuestos a perder –siquiera parcialmente– un arma electoral tan valiosa.
- *Sobreestimación de la capacidad y los incentivos de los técnicos del organismo fiscal independiente.* Dejamos para el final una crítica que, a nuestro juicio, es de las más sugerentes. Formulada por Buchanan y Wagner (1978) mucho antes incluso de que surgiesen las primeras propuestas formales de constitución de organismos fiscales independientes, estos autores consideran que la delegación en un reducido grupo de expertos que –se supone– saben afinar de acuerdo con el verdadero interés público y están libres de influencias de cualquier tipo, no es sino una consecuencia adicional de la irrupción del keynesianismo en el pensamiento económico.³⁸

Expuestas las críticas más relevantes a la creación de organismos fiscales independientes, parece evidente que muchas de ellas tienen un amplio calado y requieren, por tanto, una reflexión en profundidad. A ello se dedica, fundamentalmente, la tercera parte de esta investigación.

³⁶ Comisión Europea (2006), p. 147.

³⁷ Debrun *et al.* (2007), p. 114.

³⁸ Buchanan y Wagner (1978), p. 762. Esta reflexión podría suscitarse también en otros ámbitos de la política macroeconómica.

TERCERA PARTE

ANÁLISIS DE LA DELEGACIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL

CAPÍTULO 8: DELEGACIÓN, CRITERIOS TÉCNICOS Y JUICIOS DE VALOR: UNA COMPARACIÓN ENTRE LA POLÍTICA MONETARIA Y LA POLÍTICA FISCAL

La actividad de gobierno puede ser realizada de manera menos politizada, y muchos ejemplos contemporáneos así lo ilustran. De hecho, parece que esta solución funciona razonablemente bien. La cuestión real es si es deseable

Alan S. Blinder,
Is Government Too Political?

8.1. La naturaleza de las actividades delegables

El final de la segunda parte concluyó con la exposición de las instituciones fiscales independientes, haciendo una mención especial a aquellas que constituyen el núcleo central de este trabajo: los organismos fiscales independientes.¹

Además, al final del capítulo pasado se expusieron las críticas más destacadas en relación con estos organismos. Ciertamente, se trata de críticas de gran calado que parecerían justificar la distinta evolución de los marcos institucionales existentes en el ámbito monetario y fiscal. En este sentido, cualquier iniciativa tendente a asimilar las instituciones fiscales a las monetarias parecería estar condenada al fracaso.

Detrás de muchas de las críticas se encuentra el hecho de que, para muchos economistas, a diferencia de lo que ocurre en política monetaria, las decisiones fiscales, por su naturaleza, no son delegables en un grupo de tecnócratas no elegidos por los ciudadanos.

¹ Recuérdese, en este punto, las diferencias señaladas en el capítulo anterior respecto a los consejos fiscales y los organismos fiscales independientes.

En un plano teórico, algunas aportaciones han tratado de dar respuesta a la pregunta de qué decisiones resultan más susceptibles de delegación en un organismo independiente (en los burócratas). Este es el caso, por ejemplo, de Alesina y Tabellini (2004 y 2005).²

El punto de partida de estos autores es similar al problema de agencia desarrollado en el capítulo 5. Los políticos y los burócratas tienen motivaciones concretas que les hace actuar de una manera u otra en función de sus propios intereses. Así, mientras que los primeros tienen como objetivo principal la reelección, los segundos se preocupan fundamentalmente por su carrera profesional.

De acuerdo con ello, Alesina y Tabellini consideran que los políticos suelen preservar aquellas tareas que generan amplias rentas o las que son más susceptibles de contribuciones electorales o sobornos. Es decir, nunca suelen delegar aquellas tareas con fuertes efectos redistributivos porque éstas les permiten construir coaliciones ganadoras e incrementar las posibilidades de reelección. En sentido opuesto, los políticos tienen cierta tendencia a delegar las actividades arriesgadas ya que, en caso de que éstas no alcancen los objetivos fijados o no cumplan con las expectativas marcadas, ellos pueden salir indemnes, al menos parcialmente.

Más concretamente, los autores establecen cuatro criterios que debe reunir una actividad para ser susceptible de delegación. En su opinión, son delegables aquellas actividades que:³

- Requieren especiales habilidades técnicas para llevarlas a buen término;
- Es posible especificar de manera *ex ante* los objetivos o los criterios para un buen rendimiento;
- Su desempeño no entraña consecuencias redistributivas; y
- La propia dinámica política genera distorsiones en el desarrollo de las tareas, tales como la inconsistencia temporal o la miopía política.

Así, mientras la política monetaria parece cumplir holgadamente estos criterios, existen ciertas dudas en relación con la política fiscal. Los principales argumentos son que no existe un consenso mínimo respecto a lo que deben ser los objetivos o los criterios para un buen rendimiento, y que la práctica totalidad de las decisiones fiscales suelen tener consecuencias redistributivas. Por ello, parece que la mayor parte de las decisiones fiscales deben ser adoptadas necesariamente en el ámbito político, no habiendo lugar para la delegación.⁴

² Resultan también de interés en este punto, Blinder (1997), Calmfors (2005) y Majone (2001).

³ Alesina y Tabellini (2004), pp. 62-63.

⁴ Visión que, en términos generales, sostiene la Comisión Europea (2006), p. 147.

Adviértase que muchas de las críticas expuestas en el capítulo anterior aluden directa o indirectamente a alguno de estos criterios, cuando no a todos ellos. Nuestro objetivo en esta parte de la investigación es demostrar que tales críticas no son tan relevantes como aparentan ser, por lo que no constituyen un obstáculo insalvable para el posible desarrollo de estos organismos fiscales independientes.

Para ello, entendemos que es fundamental abordar de manera rigurosa todas estas críticas. Sin embargo, aunque aspiramos a tratarlas todas a lo largo de esta tercera parte, nos vamos a centrar explícitamente en aquellas que –entendemos– son de mayor entidad; pues muchas de las restantes críticas, o bien son de menor importancia o, sencillamente, son una derivada de las primeras. Más concretamente, nos vamos a centrar de manera directa en las siguientes cuestiones:

- 1) El aparente carácter exclusivamente político de las decisiones fiscales, a diferencia de lo que ocurre en la política monetaria;
- 2) El déficit democrático de la delegación y la necesaria rendición de cuentas; y
- 3) Los problemas de la delegación en relación con incertidumbre en la que opera el gestor de la política económica, así como la posibilidad efectiva de que éste quiera y, sobre todo, tenga la capacidad de actuar de acuerdo a una cierta noción de “interés común”.

La primera tarea de esta tercera parte será tratar el primero de los aspectos señalados, pasando, a continuación, a desarrollar los restantes. Posteriormente se abordarán, desde un punto de vista teórico, las ventajas potenciales que podrían derivarse de un planteamiento institucional como el aquí discutido, y se reconsiderarán las propuestas formuladas hasta la fecha, a la luz de las conclusiones previamente extraídas. La tercera parte se cierra con la exposición de dos consejos fiscales (uno holandés y otro belga), cuya labor más se asemeja a la de un organismo fiscal independiente, con la intención de obtener algunas conclusiones interesantes para estos últimos.

En relación con el primero de los aspectos –el carácter político de las decisiones fiscales– dos son las cuestiones relevantes que, a nuestro juicio, se plantean:

1. La concepción técnica de la política monetaria frente a la concepción política de la política fiscal; y
2. La importancia de los juicios de valor, el consenso en los objetivos principales y la voluntad real de los políticos.

Pasamos, a continuación, a abordar cada uno de estos aspectos.

8.2. Política monetaria y política fiscal: de lo técnico y lo político

La ciencia económica, en su condición de ciencia social, se mueve en un campo intermedio entre lo estrictamente técnico y lo político. Buena prueba de ello es el contraste existente entre la concepción de la política monetaria y la de la política fiscal: mientras que existe un consenso generalizado acerca de la naturaleza técnica de las decisiones que se adoptan en el ámbito monetario, las decisiones fiscales parecen restringirse, exclusivamente, al ámbito de lo político e, incluso, de lo moral.

Como consecuencia de ello, mientras las instituciones monetarias han evolucionado notablemente hacia una mayor independencia funcional, las instituciones fiscales apenas se han visto alteradas.

Al menos desde el surgimiento de la teoría de las expectativas racionales parece haberse alcanzado cierto consenso en la literatura académica acerca de la importancia de la credibilidad en la formación de expectativas de los agentes, y en el papel que éstas juegan en relación con la eficacia de las políticas económicas. Como consecuencia de ello, la atribución de funciones monetarias a un banco central independiente coadyuva al logro de una política monetaria creíble y, por tanto, eficaz.

Esta aseveración no supone, en ninguna medida, afirmar la existencia de un consenso completo en relación con todos los aspectos que rodean a la política monetaria.⁵ Ésta continúa siendo objeto de interesantes debates teóricos que giran, en buena medida, en torno a la capacidad real que tiene para influir en la producción así como los objetivos a los que debe aspirar.⁶ Sin

⁵ De acuerdo con Fernández Díaz *et al.* (2003), Tomo I, pp. 31-36, entre los principales temas objeto de debate se encuentran los siguientes:

- La cuestión sobre si las política monetaria puede intentar la consecución de objetivos múltiples y complejos o debe orientarse, exclusivamente, a preservar el valor del dinero;
- El debate en torno a las reglas *versus* discrecionalidad;
- La definición del objetivo de estabilidad de precios;
- El nivel de gradualismo necesario para aplicar la política monetaria;
- El nivel de autonomía de que debe disponer el Banco Central (nótese que se habla de “nivel” y no de la autonomía en sí); y
- La orientación de la estrategia de política monetaria hacia los tradicionales dos niveles o directamente hacia el objetivo final.

⁶ Sin ir más lejos, la discusión sobre los objetivos que debe perseguir un banco central puede verse reflejada en los distintos mandatos del Banco Central Europeo y de la Reserva Federal. Mientras que el primero concentra su esfuerzo, básicamente, en lograr la estabilidad de precios a medio plazo, la segunda persigue, además, el pleno empleo y la moderación de los tipos de interés a largo plazo.

embargo, tal discrepancia no se extiende a la necesidad de combatir la inflación por sus efectos negativos o a su marco institucional; pocas son las voces que se alzan hoy en día en contra de la independencia de los bancos centrales, aunque ciertamente no exista un consenso absoluto sobre el grado que ésta debe alcanzar.

En contraste con lo acaecido en política monetaria, para observar cierta evolución en las instituciones fiscales ha habido que esperar, en gran medida, hasta los años noventa. Como señalan Alesina y otros, la estabilidad que muestran las instituciones fiscales a lo largo del tiempo da cuenta de la dificultad existente para modificarlas. Tanto es así, que tal modificación no se produce hasta que estas instituciones comienzan a arrojar resultados verdaderamente insatisfactorios.⁷

Con todo, resulta inevitable plantearse una cuestión inicial: ¿por qué se ha delegado la política monetaria en un banco central independiente mientras que los políticos han conservado las decisiones fiscales? O, dicho de otra forma, ¿qué elementos se esconden detrás de la diferente evolución de las instituciones monetarias y fiscales?

En un primer momento, existe una inclinación a abordar esta cuestión desde un punto de vista que podría denominarse “técnico-operativo”:⁸ a diferencia de la política fiscal, la política monetaria ha sido delegada en un banco central independiente, fundamentalmente, porque se trata de un ámbito muy técnico (requiere unos conocimientos específicos) cuya operativa precisa que el gestor de la política económica muestre un comportamiento consistente. Un organismo especializado, dotado de expertos neutrales, está en mejor posición para implementar las políticas con un nivel de eficiencia y eficacia muy superior al de los políticos.

A partir de esta tesis, la literatura académica ha desarrollado algunos argumentos para justificar la necesaria independencia de un banco central; argumentos que giran básicamente en torno a cuatro ideas:⁹

- El carácter técnico de las decisiones monetarias, que obliga al gestor de la política económica a tener unos conocimientos específicos;
- El problema de los retardos temporales;
- Las consecuencias a corto plazo de decisiones que suelen resultar beneficiosas sólo a medida que transcurre el tiempo; es decir, a más largo plazo y

⁷ Alesina, Hommes, Hausmann y Stein (1999), p. 5. El hecho de que las instituciones fiscales sean tan difíciles de modificar supone que es posible considerarlas como variables fijas y, por tanto, como elementos explicativos de los fenómenos fiscales.

⁸ De acuerdo con Majone (1997), p. 148, este es el análisis tradicional del problema de la delegación.

⁹ Véase, principalmente, Blinder (1997 y 1999), pero también Erias y Sánchez (1995) y Repullo (1993).

- La cuestión de la inconsistencia temporal.

En lo que resta de epígrafe se van a desarrollar estos argumentos con la intención de subrayar que éstos son susceptibles de extrapolación a *ciertas* decisiones fiscales.¹⁰

8.2.1 *El carácter técnico de las decisiones monetarias*

Según este argumento, la política monetaria es un ámbito muy técnico para el que es necesario un conocimiento específico que no suelen poseer los políticos. El diseño y la implementación de una política monetaria adecuada requieren unas especiales habilidades del gestor de la política económica.

Las decisiones monetarias, por su especial trascendencia, siguen una estrategia basada en determinados elementos, tales como la elaboración e interpretación de un conjunto de indicadores monetarios y financieros o el establecimiento de unas reglas y procedimientos para decidir cómo y cuándo utilizar los instrumentos monetarios para conseguir los objetivos previamente fijados. No es éste el lugar para incidir en las dificultades a las que se enfrenta la política monetaria; baste apuntar que, a las dificultades técnicas antes señaladas hay que añadir otros factores que ponen a prueba las habilidades de los gestores de la política económica: la existencia de incertidumbre, el problema de los retardos temporales, la formación de expectativas racionales de los agentes económicos y su respuesta ante las distintas política, la creciente globalización e interdependencia económica y el problema de la credibilidad de las actuaciones de las autoridades.¹¹

Pero, ciertamente, éste es también el caso de las decisiones fiscales, y muy especialmente en lo que atañe a su papel en la redistribución de la renta o en lo que se refiere a la estabilización macroeconómica. Así, por ejemplo, tanto el análisis positivo de la incidencia impositiva, como las consecuencias normativas que de ese análisis se derivan, exigen unos sólidos conocimientos técnicos. Todo ello es consecuencia, en parte, de la multiplicidad y de las distintas repercusiones que tienen los diversos instrumentos fiscales. Igualmente, la estabilización macroeconómica a través del manejo discrecional de los instrumentos fiscales, entraña serias dificultades para el gestor de la política económica, que debe poseer una extraordinaria formación teórica y práctica.

Las dificultades técnicas surgen ya desde el comienzo, en la elaboración del presupuesto, considerando que éste se refiere a un período futuro y que, por tanto, exige una rigurosa estimación *ex ante* de los ingresos y gastos futuros. A partir de aquí, la presupuestación se complica

¹⁰ Ésta es, precisamente, la pregunta que se formula Blinder (1997). Por el momento, nos referimos sólo a “ciertas decisiones fiscales” sin entrar a concretar a cuáles nos estamos refiriendo. Esta tarea la dejamos para el próximo capítulo.

¹¹ Sobre todas estas cuestiones, véase Fernández Díaz *et al.* (2003), Tomo I, capítulo 3.

notablemente: qué gravar o qué gastar, de qué modo hacerlo, en qué momento concreto o qué repercusiones van a tener estas decisiones sobre un determinado colectivo precisan de unos sólidos conocimientos fiscales.¹²

Efectivamente, las decisiones fiscales reflejadas en el sistema impositivo introducen incentivos y generan distorsiones sobre el comportamiento de los agentes económicos a la hora de tomar sus decisiones de comprar, vender, ahorrar, invertir, sustituir ocio por trabajo o viceversa que, en ocasiones, pueden tener efectos inesperados, tales como una excesiva carga fiscal sobre un colectivo concreto (sistema impositivo injusto), el fomento de una cierta resistencia social al pago de impuestos o, incluso, del fraude fiscal.

De igual manera, cuando el gestor de la política económica utiliza los instrumentos fiscales con la intención de suavizar las oscilaciones cíclicas, se encuentra con numerosas dificultades que suponen un auténtico reto a su labor y que son comunes a otras disciplinas de la política económica, tales como el problema de la incertidumbre, los retardos temporales o el papel de las expectativas de los agentes económicos.

En suma, las decisiones fiscales, al igual que las monetarias, precisan de unos conocimientos técnicos que, sin ninguna duda, no posee la inmensa mayoría de los políticos que finalmente adoptan las decisiones. En ocasiones, tal argumento ha intentado ser rebatido aduciendo simplemente que, a fin de cuentas, los políticos se rodean de técnicos que sí disponen estos conocimientos. Sin embargo, la dinámica de acción política, tan brillantemente descrita por la escuela de la elección pública, por un lado, y la experiencia acumulada en las democracias modernas por otro, ponen de manifiesto continuamente que los criterios políticos y de cálculo electoral terminan imponiéndose por encima de los criterios puramente técnicos a la hora de adoptar las medidas fiscales concretas.

8.2.2 *Los retardos temporales*

La implementación de una política monetaria adecuada está sometida a retardos o *lags* temporales que exigen del gestor de la política económica grandes dosis de paciencia; característica ésta de la que adolecen los gobernantes, cuyo horizonte temporal suele situarse en función de sus objetivos políticos más inmediatos.

En relación con estos retardos temporales, es preciso diferenciar entre los internos y los externos.¹³ Los retardos internos, a su vez, suelen dividirse en un retardo de reconocimiento, en uno

¹² Véase, por ejemplo, un reciente artículo de Essama-Nssah (2008), en el que se abordan estos temas.

¹³ Véase Calvo y Galindo (1990), pp. 76-79. Véase también Cooper y Fischer (1973) como texto clásico sobre la cuestión de los retardos temporales y la estabilización macroeconómica.

de decisión y en un retardo de actuación. El primero abarca el período de tiempo que transcurre desde que surge la necesidad de adoptar una determinada medida de política económica hasta que tal necesidad es reconocida por el gestor de la política económica. Por su parte, el retardo de decisión va desde el momento en que se reconoce esa necesidad hasta el momento en que se decide actuar sobre la perturbación. Por último, el retardo de actuación alude al tiempo que transcurre desde que se toma la decisión de actuar sobre la perturbación hasta que se emprenden las medidas que se estiman correctas.

Por su parte, el retardo externo, comprende el intervalo temporal que va desde que las medidas correctoras son adoptadas hasta que éstas surten efecto sobre la variable objetivo.

Los retardos temporales muestran diferencias sustanciales cuando se compara lo que ocurre en política monetaria y en política fiscal (cuadro 8.1). Comenzando por el retardo de reconocimiento, el tiempo de toma de contacto con el problema suele ser más prolongado en el caso de la política fiscal que en el de la monetaria, pues la información sobre las magnitudes monetarias y financieras suele estar disponible más rápidamente que la de las magnitudes reales, que son principalmente las que afectan a la política fiscal.¹⁴

Cuadro 8.1: Amplitud de los retardos temporales de la política monetaria y de la política fiscal

		Política monetaria	Política fiscal
Retardo interno	Reconocimiento	<	
	Decisión	<	
	Actuación	<	
Retardo externo		>	
Fuente: Elaboración propia			

Las diferencias se acrecientan cuando se consideran los retardos de decisión y actuación. En el ámbito monetario estos retardos son francamente reducidos debido a la independencia funcional de la que gozan los bancos centrales y su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes que requiere la economía en cada momento. Esto no ocurre, sin embargo, en el ámbito de la política fiscal: la utilización de los instrumentos fiscales (ingresos y gastos públicos) suele exigir la superación de unos trámites parlamentarios que, habitualmente, son muy prolongados y están sujetos a fuertes discusiones políticas.

Por último, el retardo externo vuelve a mostrar diferencias sustanciales, en este caso favorables a la política fiscal, pues las medidas fiscales afectan directamente a la renta disponible y ésta a las decisiones de consumo y ahorro de los agentes económicos. No ocurre lo mismo con las modificaciones en el volumen de disponibilidades líquidas, que tardan más tiempo en manifestar

¹⁴ Fernández Díaz *et al.* (1995), p. 359.

sus efectos, dependiendo fundamentalmente de las características y estructura del sistema financiero.¹⁵

En cualquier caso, lo que queda patente es que la política fiscal (al igual que la monetaria) se ve severamente afectada por los retardos temporales, especialmente por los internos, debido principalmente al marco institucional en el que se adoptan las decisiones fiscales. De hecho, desde el punto de vista exclusivo de los retardos temporales y, en especial, de los retardos internos, la delegación en un organismo fiscal independiente cobraría especial sentido, tal y como suelen aducir algunos de los defensores de estas propuestas.¹⁶ Esto permitiría, en línea con lo que ocurre en política monetaria, dar una respuesta ágil y rápida a medida que se vaya conociendo nueva información sobre las condiciones económicas.

8.2.3 *Largo plazo vs corto plazo político*

Las decisiones de política monetaria pueden tener efectos perniciosos a corto plazo, aunque a largo plazo puedan ser adecuadas. Como explica Blinder, “toda desinflación posee el perfil característico de cualquier actividad inversora: un coste inmediato y unos frutos que sólo se recogen gradualmente con el paso del tiempo”.¹⁷

Estos efectos negativos se manifiestan cuando el banco central adopta determinadas decisiones con el ánimo de controlar la inflación y evitar así sus consecuencias negativas sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico.¹⁸

Supongamos que, ante un continuo y persistente aumento de los precios, el banco central decide reducir la cantidad de dinero en circulación mediante una operación de mercado abierto. A corto plazo, esta decisión provoca un aumento en el tipo de interés que acaba afectando al conjunto de la economía mediante, por ejemplo, el encarecimiento de los préstamos hipotecarios y del coste de financiación de las empresas. Este hecho, aún pudiendo ser necesario desde una perspectiva de medio-largo plazo, suele encontrar una fuerte oposición en gran parte de la sociedad, y tan sólo un banco central independiente, aislado de presiones de todo tipo, está en condiciones de asumir una decisión de estas características.

¹⁵ Como sostienen Fernández Díaz *et al* (2003), Tomo I, el retardo externo en política monetaria constituye un verdadero reto para el gestor de la política económica, en la medida en que nunca es inferior a doce meses en el caso de los efectos sobre la actividad económica, ni inferior a dieciocho meses, e incluso a dos años, cuando se trata del impacto sobre los precios (p. 122).

¹⁶ Véase, a modo de ejemplo, de Ball (1997). Este aspecto será tratado en mayor detalle en el capítulo 11.

¹⁷ Blinder (1999), p. 53.

¹⁸ Iranzo e Izquierdo (1999).

Sin embargo, una situación similar se produce también en el ámbito de las decisiones fiscales. Así, por ejemplo, la política tributaria requiere claramente un horizonte temporal largo, pues sus consecuencias en términos de asignación de los recursos y de distribución de la renta se van a dejar sentir durante años.¹⁹

La necesidad de adoptar una perspectiva a medio y largo plazo es también evidente en relación con las ventajas de la estabilidad presupuestaria y, muy especialmente, en los procesos de consolidación fiscal, que resultan inevitables cuando los desequilibrios en las cuentas públicas han sido prolongados en el tiempo. De hecho, uno de los principales inconvenientes a los que se enfrentan estos procesos es, precisamente, el elevado coste político que asumen quienes han adoptado las medidas. Como se pone de manifiesto en numerosas ocasiones, aquellas medidas destinadas a reducir los gastos estructurales (educación, sanidad, etc.) suelen generar una gran oposición en la sociedad. Por todo ello, los políticos se muestran muy reacios a implementar medidas que, aún pudiendo ser positivas para la economía en el medio-largo plazo, reducen sustancialmente sus posibilidades de reelección en los próximos comicios.

8.2.4 *La inconsistencia temporal*

Es preciso destacar que tanto la política monetaria como la política fiscal se enfrentan a un problema de inconsistencia temporal de similares características, consecuencia de la tentación que exhiben los gobiernos para anunciar una determinada política e implementar, posteriormente, otra distinta.²⁰

En el caso de una política monetaria implementada por un banco central orgánicamente dependiente del gobierno, el gestor de la política económica podría verse tentado a llevar a cabo una expansión monetaria, incrementando la demanda agregada y, con ello, la inflación, una vez que los salarios monetarios hubiesen sido pactados. Mediante este efecto sorpresa lograría incrementar el empleo, sobre la base de una reducción en los salarios reales que los sindicatos, seguramente, nunca hubiesen aceptado de otro modo.

Una posible manifestación de inconsistencia temporal en el ámbito de la política fiscal puede observarse en el derroche de un posible superávit presupuestario en época de bonanza: los gobiernos pueden verse tentados a utilizar el margen de acción discrecional que les otorga la buena

¹⁹ Blinder (1999), pp. 54 y 57.

²⁰ Este es, precisamente, uno de los argumentos por los que se suelen justificar las reglas fiscales. Sobre la inconsistencia temporal, véase la obra pionera de Kydland y Prescott (1977). Un sencillo planteamiento del problema de la inconsistencia temporal de la política monetaria es el desarrollado por Repullo (1993). La cuestión de la inconsistencia temporal será abordada en mayor profundidad más adelante.

marcha de la economía, alejándose así de la política fiscal responsable a la que se habían comprometido.

De manera similar, al ser la política fiscal una alternativa para impulsar la demanda agregada, el gestor de la política económica puede verse incentivado a incurrir en un déficit fiscal que pudiese generar inflación cuando los salarios monetarios han sido fijados, logrando así un efecto similar al descrito en el caso de la política monetaria.²¹

Como se ha puesto de manifiesto, las políticas sorpresivas a las que da lugar el problema de la inconsistencia temporal acaban siendo anticipadas por los agentes económicos, por lo que los efectos pretendidos por el gobierno tienen, en el mejor de los casos, una duración temporal reducida.

La inconsistencia temporal es, en definitiva, un problema de credibilidad de las políticas económicas. En el ámbito monetario se entiende que la mejor solución a este problema consiste en garantizar que la implementación de la política monetaria sea competencia de un banco central independiente del poder político. En materia fiscal, sin embargo, la tendencia no ha seguido el mismo camino. Las reformas institucionales han ido encaminadas simplemente a restringir la libertad de acción de los gobiernos.

A modo de conclusión, a lo largo de este apartado se han expuesto, de manera breve, las dificultades técnicas a las que se enfrenta la política monetaria, que han servido para justificar la necesidad de delegar sus decisiones en una institución independiente cuyo criterio de actuación sea eminentemente técnico.²² Se ha puesto de manifiesto que, aunque el marco institucional ha evolucionado de manera distinta, estos argumentos técnico-operativos son aplicables en gran medida a la política fiscal, pues ésta se enfrenta a dificultades similares: en ambos casos, las instituciones pretenden dar una respuesta adecuada a problemas macroeconómicos que terminan desembocando en un sesgo inflacionista (en el caso de la política monetaria) o deficitario (en el caso de la política fiscal).

²¹ Calmfors (2005), p. 19. Por su parte, el sesgo deficitario que provoca la inconsistencia temporal es analizado por Persson y Svensson (1989).

²² Recuérdese en este punto lo ya señalado en el capítulo 6: las decisiones que han sido delegadas se refieren, básicamente, a los instrumentos que permiten alcanzar los objetivos que, previamente, han sido establecidos por el poder político (gobierno o Parlamento).

8.3. La importancia de los juicios de valor, el consenso en los objetivos y la voluntad de los políticos

Si, como ha quedado patente en el epígrafe anterior, es necesario descartar los argumentos técnico-operativos como explicación principal a la dispar evolución entre las instituciones monetarias y fiscales, es necesario continuar indagando y cuestionarse los verdaderos motivos que han provocado este fenómeno.

En nuestra opinión, la respuesta a esta pregunta precisa la adopción de una perspectiva más genérica, que profundice en la propia esencia de la economía. La economía es una disciplina que se mueve en un ámbito intermedio entre lo exclusivamente técnico y lo político (e, incluso, lo moral²³). Como consecuencia de ello, existe un amplio margen para los juicios de valor y, por ende, para las cuestiones ideológicas.

Como acertadamente expone Camilo Dagum cuando compara las características diferenciales entre las ciencias naturales y las ciencias sociales, mientras que “aquéllas son esencialmente empíricas y experimentales; la economía es una ciencia *empírica y no experimental*; aquéllas son independientes de toda ideología, la economía, *como ciencia de fines y de medios* es intrínsecamente ideológica”.²⁴

T.W. Hutchison, por su parte, ha expuesto brillantemente la influencia de los juicios de valor en el análisis económico, estableciendo una clasificación completa.²⁵ De acuerdo con esta clasificación, la economía se ve fuertemente sometida, en primer lugar, a los juicios de valor denominados “precientíficos”, que surgen antes del comienzo del proceso intelectual y cuya manifestación más palpable es en la elección de los problemas y de los criterios epistemológicos aplicables. Pero además, los juicios de valor aparecen también de manera destacada en la fase de discusión de las políticas y de los objetivos de esas políticas. Por último, los juicios de valor influyen en la selección de las teorías “positivas”, las explicaciones o las predicciones que son consideradas como válidas empíricamente o irrefutables, cuando no se ha llevado a cabo un test adecuado que tenga como resultado una medida de consenso.²⁶

En nuestra opinión, los juicios de valor y las cuestiones ideológicas podrían explicar la dispar evolución entre las instituciones monetarias y fiscales. Efectivamente, frente a la debilidad de los argumentos técnico-operativos, las diferencias entre ambas instituciones parecen responder a la

²³ Recuérdese, por ejemplo, la visión de Keynes de la economía como ciencia moral, descrita en el capítulo 3.

²⁴ Dagum (1978), p. 91. Las cursivas pertenecen al texto original.

²⁵ Véase Hutchison (1964), capítulo 2 (*Types and Sources of Value-Judgments and Bias*), pp. 51-119.

²⁶ *Ibid.*, pp. 116-117.

aceptación generalizada de que las decisiones fiscales son esencialmente políticas e, incluso, morales, mientras que las decisiones que se adoptan en la política monetaria tienen un carácter predominantemente técnico. Como ha subrayado Fuentes Quintana, “la actividad financiera ofrece un matiz ético o moral, ya que los programas de ingresos y gastos públicos pretenden la realización de diversos juicios de valor y suscitan relaciones sociales y humanas que cabe juzgar con arreglo a los principios de la moral”.²⁷

Hay que considerar que las decisiones fiscales permiten a los partidos políticos manifestar su distinta sensibilidad hacia diversas cuestiones económicas y sociales. La política fiscal pasa a convertirse así en la expresión de los juicios de valor y, por ende, de la ideología de una determinada opción política. Se trata, en definitiva, del elemento capital que permite diferenciar a un partido político frente a los de la competencia.

Bajo el prisma de los juicios de valor y de la ideología, todas las cuestiones relacionadas con la política fiscal deben ser dirimidas –aparentemente– en el ámbito político; en caso contrario, parecería existir un claro déficit democrático. Aunque la cuestión de la delegación y la democracia será abordada en profundidad en el capítulo siguiente, sirva de avance que, en nuestra opinión, resulta francamente cuestionable que el componente ideológico deba impedir –necesariamente– una posible evolución de las instituciones fiscales en línea con lo acontecido en las monetarias. Más bien al contrario, pensamos que el reconocimiento de la importancia de los juicios de valor en la economía, incluso su conveniencia en la determinación de los medios y los fines de la política fiscal, no entra en contradicción con la posibilidad de llevar a cabo una reforma institucional del tipo del que se está considerando. Como se desarrolla más adelante, mientras que algunas decisiones fiscales (principalmente las relativas al tamaño y a la composición del presupuesto) están y deben seguir estando sujetas a los juicios de valor y al sesgo ideológico de los representantes electos, otras pueden aislarse razonablemente bien de ellos, pudiendo ser transferidas al ámbito técnico sin generar, con ello, problemas de conciliación democrática de ningún tipo.

Es preciso considerar, además, que la cuestión de los juicios de valor afecta también a la política monetaria y este hecho no ha impedido el desarrollo de instituciones independientes en este ámbito.²⁸ Como sostiene el premio Nobel, Joseph Stiglitz:

²⁷ Fuentes Quintana (1990), p. 67.

²⁸ Los juicios de valor aparecen en los numerosos debates que aún permanecen abiertos en relación con la política monetaria, tal y como se ha señalado en una nota a pie de página anterior.

Las decisiones adoptadas por un banco central no son sólo decisiones técnicas; implican *trade-offs*, juicios sobre si el riesgo de la inflación merece ser asumido a cambio de los beneficios de un bajo desempleo. Estos *trade-offs* implican valores.²⁹

La diferencia sustancial estriba en que, en el ámbito de la política monetaria, tanto la clase política como las corrientes de pensamiento mayoritarias parecen haber alcanzado cierto consenso en torno a tres cuestiones fundamentales:³⁰ 1) la gravedad del problema que supone el sesgo inflacionario; 2) las medidas a adoptar en el medio y largo plazo; y 3) la forma de llevar a cabo dichas medidas. Este consenso ha facilitado enormemente la delegación de ciertas decisiones en un banco central independiente.

En este sentido, el principal problema al que se enfrenta una propuesta de desarrollo de un organismo fiscal independiente es la inexistencia de un consenso lo suficientemente amplio en materia de política fiscal. Con la única excepción de la necesidad de llevar a cabo políticas fiscales que sean sostenibles a medio-largo plazo, no existe consenso alguno en cuestiones fundamentales como la capacidad de estabilización de la política fiscal, los efectos a corto, medio y largo plazo de los impulsos fiscales (e, incluso, el signo de esos efectos), lo que debe entenderse y cómo definir una política fiscal sostenible, los instrumentos a utilizar para el logro de un objetivo, etc.

Por ello, no es de extrañar que las diversas propuestas de creación de organismos fiscales independientes contengan mandatos distintos: hasta la fecha, se han propuesto como posibles alternativas la sostenibilidad de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica o una combinación de ambas. Sin embargo, las alternativas planteadas hasta el momento no son las únicas posibles, existiendo la posibilidad de defender, por ejemplo, un mandato más orientado a la justicia intergeneracional o al equilibrio presupuestario (véase cuadro 8.2).

En definitiva, a diferencia de lo que ocurre en la política monetaria, el mandato es muy variable en función de las distintas sensibilidades; es decir, en función de los juicios de valor del proponente y del objetivo principal que aspira alcanzar. Todo ello provoca que las propuestas sobre creación de organismos fiscales independientes se muevan en un entorno muy subjetivo.

La cuestión se complica, en mayor medida, cuando se considera el objetivo intermedio sobre el que concentrar las decisiones fiscales. En el caso de los organismos fiscales independientes, las alternativas propuestas por la literatura académica son de distinta naturaleza; desde aquellos que se

²⁹ Stiglitz (1998), pp. 216-217. Incluso aunque se considere que tal relación no se produce o, al menos no a largo plazo, lo que no cabe duda es que las cuestiones monetarias también se ven afectadas por los juicios de valor.

³⁰ Drazen (2002), pp. 7-8. En este sentido, véase también Debrun, *et al.* (2007), pp. 110-111 y Alesina y Tabellini (2004), pp. 5-6.

concentran en la emisión de deuda pública, hasta las propuestas que abogan por el diseño de ciertos aspectos de la política tributaria.

En último lugar, también existen diferencias en lo que a la variable operativa y a la multiplicidad de los instrumentos se refiere y, sobre todo, en cuanto a las repercusiones económicas y sociales que éstos suponen, lo que ha dado pie a un cierto debate teórico sobre qué instrumentos son más adecuados.³¹

A partir de esta cuestión se explica otra de las diferencias más notorias entre la política monetaria y la política fiscal, que obliga a ser especialmente cautos a la hora de plantear una posible delegación: mientras que en la política monetaria es relativamente sencillo distinguir entre instrumentos y objetivos, en la política fiscal los instrumentos pueden tener una incidencia directa sobre los objetivos, lo que sin duda genera un problema añadido.³²

Cuadro 8.2: Mandatos, objetivos y variables operativas en bancos centrales y organismos fiscales independientes

	Banco Central Independiente	Organismo Fiscal Independiente
Mandato (Objetivo principal)	<ul style="list-style-type: none"> Habitualmente, estabilidad de precios (susceptible de ampliarse) 	<ul style="list-style-type: none"> Sostenibilidad de las finanzas públicas Estabilización fiscal Combinación de ambos Otras posibilidades
Objetivo intermedio	<ul style="list-style-type: none"> Habitualmente, control de la inflación (susceptible de ampliarse) 	<ul style="list-style-type: none"> Fijación del límite máximo de cambio de la deuda pública Establecimiento de un objetivo presupuestario anual Variaciones, dentro de ciertos márgenes, de instrumentos fiscales Política tributaria
Variable operativa	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de interés a corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> Impuestos (directos e indirectos) Transferencias Gasto público

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, la inexistencia de un consenso mínimo en la definición de un objetivo fiscal es, sin ninguna duda, un impedimento de primer orden para la creación de organismos fiscales independientes: mientras no exista un cierto consenso en torno a lo que es una política fiscal adecuada, difícilmente se puede alcanzar un grado de desarrollo similar al que exhiben las instituciones monetarias.

³¹ Este aspecto atañe fundamentalmente a las propuestas más orientadas a la estabilización macroeconómica. Recuérdese lo apuntado en el capítulo 7.

³² Efectivamente, como destaca Ullrich (2005), la elección de los ingresos y gastos públicos tiene consecuencias sobre los objetivos que se espera conseguir con la política fiscal (por ejemplo, la redistribución de la renta).

En este sentido, las instituciones fiscales siempre se verían condicionadas por la cultura de la estabilidad o la ideología que impere en la sociedad y se refleje en el partido que sustenta al gobierno;³³ cultura que, además, varía considerablemente a lo largo del tiempo y, muchas veces, simplemente en función de las condiciones económicas imperantes. Tal situación motiva que la mayor parte de las decisiones que se adoptan en el ámbito fiscal sólo puedan ser adoptadas por aquel agente que, en cada momento, representa la voluntad popular expresada a través de las urnas.

Pero, junto a la cuestión de los juicios de valor y al problema del consenso mínimo, existe otro elemento adicional a considerar en relación con la dispar evolución de las instituciones monetarias y fiscales: al menos desde los teóricos de la elección pública se dispone de una explicación bien estructurada sobre la dinámica de la acción política en las modernas democracias, en la que se subraya la necesidad que tienen los partidos políticos de hacer uso de los instrumentos fiscales, no sólo como consecuencia de la prestación de los servicios públicos que son necesarios en una moderna economía de mercado, sino también a modo de ventaja estratégica para la atracción de votos y, consecuentemente, de permanencia en el poder.³⁴

La política fiscal es, en este sentido, algo más susceptible de manejo oportunista que la política monetaria: al ser el retardo externo o *outside lag* de la primera mucho más reducido, los potentes efectos redistributivos que tienen las decisiones fiscales, una vez aprobadas por el Parlamento, inciden de manera rápida y directa en la renta de los ciudadanos-votantes; es decir, tienen una mayor visibilidad. Frente a ellas, las decisiones monetarias adoptadas afectan al objetivo final a través de los mecanismos de transmisión de la política monetaria con un retardo externo muy superior. Este hecho motiva que los efectos beneficiosos de la política monetaria (menores tasas de inflación) percibidos por los ciudadanos se diluyan a lo largo del tiempo, por lo que el potencial electoral de este instrumento –y con ello, el interés de los políticos– es sensiblemente menor.

No es de extrañar, por tanto, que desde una perspectiva exclusivamente política exista una enérgica oposición a desprenderse –siquiera parcialmente– de una poderosa arma electoral como es la política fiscal, lo que contribuye a explicar, en nuestra opinión, la dificultad de implementar una reforma institucional dirigida a limitar el poder político en línea con lo llevado a cabo en política monetaria.

³³ Entiéndase por ideología, en este caso, la segunda acepción del término contenida en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua en su vigésima primera edición: “conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.”.

³⁴ Véase la obra de Buchanan y Wagner (1977) y, en general, el capítulo 1 de este estudio.

Es posible concluir el capítulo con la acertada afirmación del Premio Nobel de Economía, Maurice Allais: “La ciencia económica, como todas las ciencias, no escapa al dogmatismo; pero aquí el dogmatismo se refuerza considerablemente por el poder de los intereses creados y las ideologías”.³⁵ Pensamos que la justificación principal de la diferente evolución entre las instituciones monetarias y las fiscales, lejos de responder a complejos argumentos técnicos, se explica, en gran medida, a partir de la aseveración anterior: una distinta concepción de las decisiones monetarias y fiscales como consecuencia de los juicios de valor; un grado de consenso no alcanzado en política fiscal y, por último, ciertos intereses creados de naturaleza política que dificultan considerablemente la evolución de las instituciones fiscales hacia una mayor independencia orgánica y funcional.

³⁵ Allais (1967), p. 41.

CAPÍTULO 9: DELEGACIÓN, EFECTO REDISTRIBUTIVO Y DEMOCRACIA. LA NECESARIA RENDICIÓN DE CUENTAS

El control democrático es esencial para decidir el tamaño del gobierno, la distribución del gasto y la estructura de los impuestos; pero se ha mostrado ineficiente para determinar el tamaño del déficit público

Charles Wyplosz,

Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?

9.1. La delegación en el seno de las democracias modernas

La delegación de funciones en las democracias modernas ha sido debidamente analizada en el campo de la ciencia política.¹ Precisamente por ello, las siguientes líneas de este primer epígrafe tan sólo persiguen contextualizar la cuestión que nos ocupa en este capítulo.

Hay que señalar, en primer lugar, que la delegación forma parte de la vida cotidiana de los ciudadanos; actos como ser defendido en un juicio por un abogado o transportado al lugar de destino así lo atestiguan.

Al igual que los ciudadanos delegan de manera habitual, el gobierno también se ve obligado a hacerlo en la esfera pública. Más aún, el acto de la delegación es, en sí mismo, inherente a la existencia de la democracia. No en vano, la conformación del propio gobierno es fruto de la delegación de funciones que la soberanía popular realiza en lo relativo a la gestión de la vida pública.

¹ Véase, a modo de ejemplo, la obra que editan Braun y Gilardi (2006) o Majone (1997 y 2001).

Como sostiene Strøm, en las democracias representativas se produce una secuencia o cadena de delegaciones que transcurre desde los votantes al gobierno. En esta cadena, el agente de un principal es, a su vez, principal de otro agente que actúa en su nombre y lugar, estableciendo una cadena del siguiente tipo:²

- i) De los votantes a los representantes electos (legisladores y otros);
- ii) De los legisladores al jefe del ejecutivo (primer ministro) y a su gabinete ministerial;
- iii) Del jefe del ejecutivo y del gabinete a los propios ministros (miembros individuales del gabinete);
- iv) De los ministros, en su calidad de jefes de los diversos departamentos (ministerios), a los funcionarios y las agencias civiles.

Se trata, en definitiva, de sucesivos problemas de agencia como el descrito en el capítulo 5 que requieren, por un lado, el diseño de un adecuado sistema de incentivos para el agente y, por otro, un mecanismo que asegure que éste es responsable de sus actos, evitando así que la delegación pueda convertirse en un cheque en blanco para el agente.

Un paso más en esta cadena de delegación lo conforma la delegación externa, que consiste en la creación de una institución autónoma del poder político a la que se le asigna una serie de tareas. Este tipo de instituciones, denominadas habitualmente “no-mayoritarias” (*non-majoritarian institutions*), se caracterizan por tener cierta autoridad pública sin ser directamente elegidas por los ciudadanos ni gestionadas por personal electo. Este aspecto es, precisamente, el que complica notablemente la cuestión; pues aparentan vulnerar un principio básico de la democracia según el cual las políticas públicas deben ser controladas por personas que rindan cuentas al electorado.³

No obstante, como quedará patente a lo largo de este epígrafe y de lo que resta de capítulo, es posible hacer compatible la delegación en una institución independiente con las garantías democráticas. De hecho, estas instituciones no constituyen ninguna novedad en las modernas democracias. Tal y como expone la OCDE, las instituciones no-mayoritarias dotadas de cierto poder regulatorio han experimentado una notable proliferación desde la década de los ochenta en

² Strøm (2003), pp. 2, 5 y 10. Esta delegación se produce por varios motivos, como son la capacidad de tomar determinadas decisiones por parte del agente, su competencia o el necesario procedimiento de toma de decisiones colectivas.

³ Majone (1997 y 2001).

los países de la OCDE, en ámbitos tan diversos como las telecomunicaciones, la energía, la seguridad alimenticia o la competencia.⁴

El problema de la conciliación entre los principios democráticos y la necesaria rendición de cuentas de una institución independiente es abordado detalladamente por Majone (1997). En su opinión, es posible desarrollar un concepto de rendición de cuentas (*accountability*) compatible con los principios democráticos sin que, simultáneamente, se viole la razón de ser de estas instituciones independientes. Para ello es preciso dividir el problema en dos partes:

- 1) El tipo de decisiones que pueden ser delegadas en expertos independientes que, básicamente, se restringe a aquellas actividades cuya delegación se justifica por la vía de una mayor eficiencia y la ausencia de efectos redistributivos. Como explica el autor, la reflexión parte de la regla de la mayoría y la unanimidad en el marco de las aportaciones de Wicksell (cuestión someramente introducida en el capítulo 1).⁵ De acuerdo con el economista sueco, es fundamental distinguir entre decisiones relacionadas con la eficiencia y decisiones relacionadas con la redistribución. Las primeras, al beneficiar al conjunto de la población, pueden ser dirimidas por la regla de la unanimidad. Las segundas, al generar ganadores y perdedores, sólo deben ser adoptadas mediante la regla de la mayoría.
- 2) El medio a través del cual se garantiza la efectiva rendición de cuentas, aunque sea por una vía indirecta, logrando con ello una transparencia del proceso. La apertura y la transparencia juegan, así, un papel decisivo en la legitimidad de la institución.

Ambos aspectos van a ser debidamente abordados en este capítulo, aplicándolos al caso de los organismos fiscales independientes. No obstante, es preciso realizar un comentario adicional al primero de los aspectos que discute Majone. Aún pareciendo lógicos los elementos en los que Majone subdivide el problema, en nuestra opinión, sus conclusiones no deben ser interpretadas de manera estricta. Si se concibe la redistribución de la renta como un juego de suma cero en el que unos ganan a condición de que otros pierdan, entonces la práctica totalidad de las decisiones públicas entrañan algún tipo de efecto redistributivo y, por tanto, exigirían dirimirse en el ámbito político mediante la regla de la mayoría.

Se llegaría así a la conclusión de que la delegación es inviable desde un punto de vista democrático, ya se produzca ésta a nivel nacional (por ejemplo, en los bancos centrales o en los

⁴ OCDE (2002), p. 91. Según este organismo, esta expansión se debe en gran medida a acuerdos alcanzados en la WTO, a las reformas para la consecución de un mercado único en Europa y a las recomendaciones emanadas de organismos como la propia OCDE, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones internacionales.

⁵ Véase Majone (1994), pp. 23-24.

tribunales de justicia) o supranacional (con organismos como la Comisión Europea).⁶ Seguramente, este hecho es el que obliga al propio autor a realizar alguna matización adicional:

Las políticas regulatorias, como todas las políticas públicas, tienen consecuencias redistributivas; pero para el regulador, esas consecuencias representan restricciones políticas más que objetivos políticos.⁷

Por lo tanto, el elemento fundamental es que el regulador independiente no tenga entre sus objetivos principales la redistribución de la renta; ésta debe constituir más bien una referencia ineludible a evitar a la hora de diseñar e implementar sus políticas.

En consecuencia, parece posible aceptar la naturaleza delegable de aquellas decisiones de carácter técnico que no tengan por objetivo la redistribución de la renta (o, expresado en otros términos, que tengan un componente redistributivo accesorio o residual), siempre y cuando se obtenga un beneficio para la sociedad en términos de una mayor eficiencia en la gestión y se puedan establecer, además, mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

La necesaria conciliación de la delegación con las garantías democráticas es de vital importancia en el ámbito fiscal por dos motivos. En primer lugar, porque la política fiscal, mediante el presupuesto, es la expresión fundamental de la sensibilidad hacia las cuestiones fiscales que, en cada momento, manifieste la sociedad a través de sus representantes políticos. En segundo lugar, porque los ingresos públicos son obtenidos de manera coactiva por el Estado, lo que obliga a que los ciudadanos estén involucrados en todas aquellas cuestiones que los atañen; cuestiones tales como la redistribución de la renta.

Son, precisamente, los estos efectos redistributivos los que justificarían, en gran medida, que las decisiones fiscales sean adoptadas en el ámbito político por los representantes legítimos de los ciudadanos.⁸ De hecho, conviene no olvidar que, de acuerdo con la tradición *musgraviana*, el sector público, a través de la Hacienda Pública, desempeña, junto con la función de asignación y la función de estabilización, una función de redistribución de la renta cuyo objetivo fundamental es el logro de una sociedad más equitativa y justa.

⁶ El art. 157.2 del Tratado de la Unión Europea es meridianamente claro en este sentido: “Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo”.

⁷ Majone (1994), p. 24.

⁸ A lo largo de este capítulo se va a contraponer la institución independiente (llámese banco central u organismo fiscal independiente) con el Gobierno, el Parlamento o el Congreso, que son identificados, de manera simplificada, con la voluntad de los ciudadanos manifestada a través de las urnas.

Por todo ello resulta comprensible que, *a priori*, puedan existir ciertas dudas acerca del carácter democrático de una delegación en el ámbito fiscal. Así, como sostiene Goodhart (2003), las decisiones fiscales llevan aparejadas una necesidad implícita de elegir entre prioridades y objetivos, y ese proceso de elección genera, en la mayoría de los casos, una serie ganadores y perdedores; es decir, tiene fuertes efectos redistributivos.

Sin ningún género de duda, es esta función de redistribución la que mayor déficit democrático supondría en caso de ser delegada,⁹ pues es, por su naturaleza, la que más intensamente sometida está a la cuestión de los juicios de valor subrayada en el capítulo anterior. En consecuencia, se trata de la función que en menor medida debería verse afectada por la delegación de decisiones del ámbito político al ámbito técnico.

El objetivo del presente capítulo es discutir esta cuestión en mayor profundidad para tratar de establecer en qué medida el establecimiento de un organismo fiscal independiente dotado de ciertas funciones fiscales afecta o puede afectar a la redistribución de la renta o, expresado en otros términos, en qué medida invade un espacio que, necesariamente, debe estar ocupado por el poder político.

No cabe duda de que el problema que se va a afrontar es crucial. En términos generales, las críticas a un posible desarrollo de organismos fiscales independientes pueden impactar o limitar su potencial. Sin embargo, si el problema que se está planteando en este capítulo no es debidamente abordado, una propuesta de estas características carecería de sentido alguno en una democracia que pretenda ser considerada como tal.

9.2. Independencia de los bancos centrales, efecto redistributivo y democracia

Al igual que ocurre en otros ámbitos de la gestión pública, en el entorno económico también aparecen sendos ejemplos de delegación en agencias independientes, siendo el caso más característico la delegación de la política monetaria en un grupo no electo de tecnócratas que gestionan el banco central.

Este hecho plantea, en línea con lo comentado anteriormente, un posible déficit democrático que es necesario analizar con cierto detalle; pues los bancos centrales son –como ha quedado patente en distintas partes de esta investigación– un referente ineludible para la creación de organismos fiscales independientes.

⁹ Según hemos establecido en el capítulo 7, por “déficit democrático” debe entenderse, en lo sucesivo, el que se produce o se puede producir como consecuencia de delegar en un grupo de expertos independientes no elegidos por los ciudadanos determinadas decisiones fiscales que, tradicionalmente, han venido adoptándose en la esfera política.

La cuestión de la independencia de los bancos centrales ha sido objeto de diversos enfoques desde la Gran Depresión de 1929 hasta la actualidad.¹⁰ La etapa actual, que parte de la literatura sobre el problema de la inconsistencia temporal planteado en el trabajo seminal de Kydland y Prescott (1977), sugiere que la introducción de restricciones a la discrecionalidad de las autoridades genera un resultado positivo para la sociedad. Más concretamente, Rogoff (1985) introdujo la posibilidad de dotar de independencia a un banco central “conservador”, cuya aversión a la inflación fuese superior a la del gobierno y a la de la sociedad, con el ánimo de lograr unas menores tasas de inflación.

Siguiendo los criterios descritos por Majone (1997), las decisiones monetarias son susceptibles de delegación en una agencia externa, en la medida en que a) tal delegación desemboca en una mayor ganancia de eficiencia para la sociedad,¹¹ sin afectar *directamente* a la redistribución de la renta; y b) es posible elaborar unos mecanismos de control indirectos para la efectiva rendición de cuentas. En este apartado se va a intentar desarrollar un poco más esta reflexión.

Es posible definir la política monetaria como aquella acción de las autoridades monetarias dirigida a controlar las variaciones en la cantidad total de dinero (o de crédito), en los tipos de interés e, incluso, en el tipo de cambio, con el fin de colaborar con los demás instrumentos de la política económica al control de la inflación, a la reducción del desempleo, a la consecución de una mayor tasa de crecimiento de la renta o producción real y/o a la mejora en el saldo de la balanza de pagos.¹²

Cierto es que, en el desempeño de sus tareas, la política monetaria puede generar ganadores y perdedores; es decir, puede haber cierto efecto redistributivo, pero ciertamente la redistribución no está entre los objetivos que persigue esta disciplina. La redistribución pasa a ser un efecto colateral (no buscado), que se produce como consecuencia del objetivo que se persigue y no tanto de los instrumentos que, en su consecución, utilice el gestor de la política económica.

Basta plantearse los efectos de una política monetaria restrictiva que lleve a altos tipos de interés para observar las repercusiones que se generan en los distintos segmentos de la sociedad. Sin ánimo de ser exhaustivos, algunos de estos efectos redistributivos se manifiestan de la siguiente manera:

¹⁰ Un breve recorrido histórico sobre la independencia de los bancos centrales desde esa época se encuentra en Panico y Rizza (2004).

¹¹ Aunque parece haber prevalecido esta visión, esta afirmación ha sido, no obstante, objeto de cierta polémica, como se ha subrayado en diferentes momentos a lo largo de este trabajo.

¹² Fernández Díaz *et al.* (2003), Tomo I, p. 28.

- La subida de los tipos de interés suele beneficiar a la clase económicamente alta, poseedora frecuente de los títulos de deuda pública frente a los pagadores habituales de los impuestos necesarios para financiarla que, básicamente, se corresponde con las clases media y baja.¹³
- Además, no todos los sectores se ven igualmente afectados con las medidas monetarias. Una política monetaria adecuada para la sociedad en su conjunto puede perjudicar o beneficiar especialmente a aquellos sectores más sensibles a las variaciones de los tipos de interés y del tipo de cambio (bienes duraderos, exportaciones, etc.).
- Igualmente, en la medida en que las PYMES tienen un menor acceso a las vías de financiación alternativas al crédito bancario que las empresas de mayor tamaño (autofinanciación, acceso a los mercados internacionales, etc.), las subidas de los tipos de interés también les perjudica más a ellas desde un punto de vista comparativo.¹⁴

En un sentido opuesto, una política monetaria más laxa, que tolerase mayores tasas de inflación, tendría también consecuencias distintas para segmentos concretos de la población. Así, cuando los contratos financieros no están perfectamente indiciados, una inflación no anticipada conduce a una redistribución de la renta y de la riqueza desde los acreedores a los deudores. Tal redistribución puede ser muy costosa tanto para ciertos individuos como para ciertos sectores de la economía. La experiencia demuestra que dicha redistribución ha tenido, en general, un efecto regresivo, afectando en mayor medida a los detentadores de rentas modestas y especialmente a los desocupados y a los pobres.¹⁵ Se trata, en definitiva, del injusto impuesto de la inflación que afecta principalmente a los sectores que menores conocimientos y medios tienen para protegerse de ella, por ejemplo, adquiriendo activos que conserven su valor real a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, las decisiones de política monetaria entrañan también fuertes efectos redistributivos que podrían interferir en la esfera típicamente política; pero resulta fundamental indicar que estos efectos no constituyen, en ningún modo, un objetivo político del banco central. Además, su manifestación es más indirecta que en el caso de otras políticas públicas y, especialmente, de la política fiscal, y no puede ser dirigida de manera tan precisa a colectivos concretos.

Es, en gran parte, como consecuencia de estos y otros efectos, por lo que la delegación de las decisiones monetarias en un grupo de tecnócratas no electos ha suscitado también algunas reticencias, reclamando que esas decisiones respondan a los valores que muestre la sociedad en su

¹³ *Ibid.*, p. 143.

¹⁴ *Ibid.*, p. 144.

¹⁵ De la Dehesa (1997), p. 127.

conjunto. Más aún si, atendiendo a la propuesta de Rogoff (1985), la idea es que el banco central presente una mayor aversión a la inflación que el ciudadano medio. Por ello, Tobin (1994) se cuestiona abiertamente la legitimidad política de unas preferencias del banco central distintas a la del conjunto de la sociedad.

En una línea similar se sitúa el economista Joseph Stiglitz. El Premio Nobel, aunque subraya la lógica de garantizar la independencia de un banco central, considera que éste debe actuar de acuerdo con los valores de la sociedad:

El hecho de que la política monetaria implique determinados *trade-offs* y de que los valores afecten no sólo a las elecciones que uno haga, sino igualmente la percepción que se tenga sobre la magnitud de esos *trade-offs* tiene una implicación clara en una sociedad democrática. La forma en que esas decisiones son adoptadas debe ser representativa de los valores que comprenda la sociedad. (...) El banco central no debería ser contemplado como un mecanismo para la imposición de los valores de un subconjunto al conjunto de la sociedad.¹⁶

Aunque con estos matices, en la literatura académica parece haber prevalecido la visión de que, en realidad, no existe una incompatibilidad entre los conceptos de independencia y democracia. Uno de los economistas que más vehementemente ha defendido esta tesis ha sido Alan S. Blinder. En su opinión, seis son los ingredientes que garantizan la legitimidad de un banco central independiente:¹⁷

- 1) La delegación es fruto de una decisión de “carácter constitucional”, que responde a la voluntad legítima del Congreso. A modo de ejemplo, en el caso del Banco Central Europeo, la independencia de esta institución podría ser interpretada como expresión de la voluntad de los gobiernos de la UE y, por extensión, de sus ciudadanos.¹⁸
- 2) Los objetivos básicos del banco central son decididos por políticos electos y no por los tecnócratas, cuyo papel fundamental es tratar de alcanzarlos; es decir, la libertad de acción alude al diseño de las medidas que permitan alcanzar esos objetivos y no a los objetivos en sí mismo.

Merece la pena detenerse brevemente en este punto, distinguiendo los diversos tipos de independencia existentes. Siguiendo a Fischer (1994), ésta puede referirse a los objetivos (*goal*

¹⁶ Stiglitz (1998), p. 218.

¹⁷ Blinder (1999), pp. 64-66.

¹⁸ Elgie (2002), p. 190. El autor muestra como, desde una perspectiva de agencia, es posible encontrar argumentos favorables y críticos respecto al déficit democrático que supone el establecimiento del Banco Central Europeo.

independence) o a los instrumentos (*instrument independence*). Cuando los objetivos le vienen determinados al banco central de manera exógena por el Congreso (y, por ende, por los ciudadanos), el banco central se limita simplemente a perseguir autónomamente dichos objetivos. La delegación se articula así en torno a las preferencias que el principal transmite al agente en el momento de la delegación, minimizando con ello el déficit democrático.

Como sostienen Erich Roll y otros, ningún país ha creado un banco central y permitido posteriormente que éste determine sus propios objetivos. Cualquier transferencia formal de competencias viene precedida por la especificación de los objetivos que el Banco debe perseguir. La cuestión es, más bien, cuán estrecha es la definición de ese objetivo.¹⁹

- 3) A los gestores del banco central se les debe exigir honradez para que sus decisiones sean creíbles. Al menos, esta exigencia aparece, de manera recurrente, en los estatutos de los bancos centrales.
- 4) Los nombramientos de la alta dirección deben ser realizados por políticos electos.
- 5) En situaciones extremas, suele existir la posibilidad de revocar las decisiones adoptadas por el banco central. Naturalmente, debe tratarse de situaciones verdaderamente excepcionales o, de lo contrario, se perdería el verdadero valor añadido de la independencia de los bancos centrales: la credibilidad y la despolitización de sus decisiones.
- 6) El banco central opera –o, mejor dicho, debe operar– de forma transparente y abierta, como consecuencia del impacto que sus decisiones tienen en la sociedad.²⁰

Parece claro, por tanto, que si la independencia y la actuación autónoma del banco central son fruto de un acto democrático de delegación de los representantes legítimos de los ciudadanos en profesionales cuya honradez y profesionalidad esté fuera de toda duda; y si la institución opera de forma abierta y transparente de cara a los ciudadanos, estableciendo los pertinentes mecanismos de control y rendición de cuentas, el problema del déficit democrático se soluciona de manera satisfactoria. Todo ello aunque, como es el caso de la política monetaria, las decisiones adoptadas por el banco central independiente afecten cotidianamente a los ciudadanos, incluso presentando ciertos efectos redistributivos.

¹⁹ Roll *et al.* (1993), p. 21. Aún estando de acuerdo con esta afirmación, es necesario apuntar que una institución como el BCE es prácticamente autónoma en la fijación de sus objetivos porque el Tratado de Maastricht se limita a fijar el objetivo fundamental de estabilidad de precios sin entrar a especificarlo; especificación que se ha dejado a cargo del propio Consejo de Gobierno del BCE. Para cambiar este marco operacional, sería necesaria una modificación en el Tratado, lo cual requiere unanimidad.

²⁰ Sobre este aspecto no existe unanimidad completa. En ocasiones, como explica Blinder (1999) –aunque él mismo no lo comparte–, se ha entendido que la transparencia completa del banco central resta eficacia a la política monetaria.

Antes de finalizar este apartado se considera oportuno hacer una observación adicional. En sentido estricto, un banco central, por muy independiente que sea, nunca llega a serlo completamente. No sólo porque –como señalaba Blinder en su punto quinto– en situaciones excepcionales pueda existir un procedimiento para la derogación de las decisiones adoptadas por el banco central sino porque, además, el propio banco central y sus estatutos han sido creados a instancias del gobierno y del Parlamento; y ese estatuto suele ser susceptible de modificación por medio de actos jurídicos de distinto tipo impulsados por el Parlamento.²¹ A ello hay que añadir que suelen ser los representantes electos quienes determinan los profesionales llamados a ocupar los puestos clave de la institución. Por tanto, es posible aceptar que, en cierto modo, la institución está bajo control último del Parlamento y, por ende, de los ciudadanos.

En conclusión, no parece existir un problema determinante entre la independencia de un banco central y la preservación de las garantías democráticas, como además prueba el hecho de que la práctica totalidad de las economías desarrolladas cuenten entre sus principales instituciones económicas con un banco central independiente del poder político; banco central que, además, suele contar con un amplio respaldo y respeto social.

9.3. Los efectos redistributivos de la política fiscal y el papel del organismo

En el apartado anterior se señaló que, aunque no sea la redistribución de la renta el objetivo principal de la política monetaria, sus decisiones tienen efectos redistributivos. Ésta es, quizás, la diferencia más importante con relación a las decisiones fiscales que se adoptan en el ámbito de la Hacienda Pública. Efectivamente, junto con la función de asignación y de estabilización, uno de los objetivos principales de la Hacienda Pública es, precisamente, la equidad social a través de la redistribución de la renta.

En relación con los efectos redistributivos de las decisiones fiscales, dos son las diferencias principales que aparecen cuando se comparan con la política monetaria.²² Por un lado, hay que considerar que sus efectos redistributivos son más directos que en el caso de la política monetaria, por lo que pueden ser dirigidos más fácilmente hacia grupos o colectivos concretos, teniendo así una mayor visibilidad. Pero, además, estos efectos se manifiestan no sólo en los objetivos que persigue, sino igualmente en los propios instrumentos. De hecho, la esencia de la redistribución se

²¹ Véase Majone (1994), pp 18-19 y Roll *et al.* (1993), p. 20. Incluso el propio Banco Central Europeo, cuya independencia está garantizada por el Tratado de Maastricht, podría ser objeto de revisión por medio de un Tratado subsiguiente.

²² Véase, por ejemplo, Ullrich (2005).

encuentra en los instrumentos que el gestor de la política económica emplea para la consecución de sus objetivos.

En este contexto, cabe cuestionarse si es posible atribuir un cierto papel a los organismos fiscales independientes para que adopten determinadas decisiones fiscales. La respuesta a esta pregunta va a depender –obviamente– del impacto que, en su caso, tengan sobre la función de redistribución tradicionalmente asignada al gobierno. Para el análisis de ese impacto se va a diferenciar entre las diversas propuestas, atendiendo a la clasificación establecida en el capítulo 7 de esta investigación.

9.3.1 El caso de los organismos fiscales independientes cuyo objetivo principal es la sostenibilidad de las finanzas públicas

El primer bloque de propuestas concedía al organismo la facultad de fijar el saldo presupuestario del ejercicio o el techo máximo de emisión de deuda. Por tanto, la primera pregunta que surge es si la adopción de ese tipo de decisiones tiene efectos redistributivos importantes.

Es conocido, y así lo recoge también un reciente artículo elaborado por Essama-Nssah en el marco del Grupo para la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial, que los determinantes concretos que están detrás de la política de redistribución son, además del tamaño del presupuesto, la apropiada distribución de la carga fiscal y los beneficios derivados del gasto público.²³

La cuestión de la distribución de la carga fiscal alude a quién soporta realmente la carga económica de los impuestos y en qué medida. El razonamiento gira, principalmente, en torno al concepto de progresividad fiscal y su conexión con la equidad social.²⁴

En relación con los beneficios del gasto público, su impacto potencial depende no sólo del nivel de gasto, sino igualmente del tipo de gasto y de su eficiencia. Importante es, también, la

²³ Essama-Nssah (2008), p. 2. De igual manera, Wyplosz (2002a) expone claramente esta cuestión: “Existe una importante distinción insuficientemente apreciada. Se refiere a los dos aspectos del proceso de toma de decisiones fiscales: la fijación del saldo presupuestario, por un lado; y la elección del tamaño del gobierno, los programas de gasto público y la estructura impositiva, por otro. La mayor parte de la redistribución del ingreso y la riqueza se produce a través del último aspecto” (p. 24). Sobre las cuestiones de la equidad en la redistribución resulta particularmente útil consultar Musgrave y Musgrave (1992), capítulos 1 y 6.

²⁴ La progresividad fiscal depende, a su vez, de la magnitud del mínimo exento, de las deducciones fiscales y de la estructura de la tarifa. En relación con la estructura hay que destacar la cuantía y el número de tramos impositivos, el tipo marginal máximo y la progresión de los tipos marginales.

consideración simultánea de ambos elementos (impuestos y gastos) con el fin de valorar la incidencia impositiva neta de las diversas medidas fiscales adoptadas por el Gobierno.²⁵

Dos son las conclusiones principales que es posible derivar de lo subrayado hasta el momento. Por un lado, la adopción de decisiones fiscales es –quizás– el ámbito de la economía en el que mejor queda reflejado el problema de la ideología y los juicios de valor. Como sostiene Martínez-Vázquez:

Hacerse la pregunta sobre quién se beneficia y quién paga por los servicios del gobierno es eminentemente una cuestión positiva. Sin embargo, juzgar la adecuación, la deseabilidad o la corrección de estos resultados es una cuestión normativa. En ocasiones los valores normativos seguramente diferirán significativamente entre individuos, así que no se debe esperar encontrar siempre consenso sobre el grado de deseabilidad de la redistribución.²⁶

Precisamente por ello, la toma de aquellas decisiones fiscales que atañen a la redistribución de la renta debe permanecer, indiscutiblemente, en el ámbito político, como fiel reflejo de la opinión de la sociedad expresada a través de las urnas.²⁷

En segundo lugar –y esta cuestión es crucial a los efectos de esta tesis– el problema de la redistribución se concentra, además de en el tamaño del presupuesto, en los elementos asociados a los ingresos y los gastos públicos, y no tanto en la diferencia que surge entre ellos (el saldo presupuestario). En este punto, resulta fundamental plantearse una cuestión concreta: desde un punto de vista de la redistribución de la renta, ¿qué ocurre cuando los gastos públicos de un ejercicio fiscal se incrementan sin que ese incremento se produzca igualmente en los ingresos? Expresado en otros términos: ¿cuáles son los efectos redistributivos del déficit público y de la deuda que lo financia?

Las Administraciones Públicas incurren en un déficit fiscal cuando sus ingresos públicos no son suficientes para cubrir los gastos en un ejercicio fiscal concreto. En este sentido, el déficit público es la expresión económica de un desequilibrio existente, caracterizado por unos ingresos públicos inferiores a los gastos públicos. Cuando esto ocurre y el Gobierno se ve obligado a emitir

²⁵ Es importante mencionar, no obstante, que todos estos elementos que, conceptualmente, son sencillos de plantear, encuentran extraordinarias dificultades prácticas para su medición. Véase el mencionado estudio de Essama-Nssah (2008) o Martínez-Vázquez (2001).

²⁶ Martínez-Vázquez (2001), p. 1.

²⁷ En consecuencia, cualquier iniciativa destinada a retirar de los políticos electos aspectos que conciernan a la función de redistribución de la política fiscal carecería absolutamente de legitimidad. Este hecho explica por qué ninguna de las propuestas de delegación en un organismo fiscal independiente formuladas hasta el momento se refiera a esta función, restringiéndose a dos cuestiones concretas: la estabilización macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

deuda pública, la carga de los gastos presentes se traslada a los sujetos pasivos de generaciones futuras.²⁸ En este sentido, la facultad de emitir deuda pública no es más que la posibilidad de disponer en el ejercicio corriente de ingresos que serán producidos por las generaciones futuras (financieramente, se trata del valor actual de los ingresos futuros).

Por tanto, no cabe esperar que la delegación de este tipo de decisiones lleve aparejada efectos redistributivos significativos.²⁹ Al menos no sobre las generaciones presentes, porque lo que realmente redistribuye la renta y, por tanto, los elementos que permite diferenciarse a unos partidos de otros en relación con su política social son –como se ha dicho– el tamaño del presupuesto, los programas de gasto y la estructura de los ingresos que se establecen en un ejercicio fiscal concreto, y no tanto la diferencia existente entre ambas magnitudes.

La escasa conexión existente entre el déficit y la redistribución de la renta es expuesta por Wyplosz de la siguiente manera:

En comparación con los cientos de gastos e ingresos políticamente sensibles (...), el saldo presupuestario no es, en realidad, más redistributivo de lo que lo es el tipo de interés. La redistribución a través del saldo presupuestario se produce entre generaciones (...).³⁰

El objetivo principal del organismo fiscal independiente en el caso que nos ocupa es, precisamente, evitar que esa redistribución intergeneracional perjudique de manera sistemática a las generaciones futuras. Se da la circunstancia de que, en ocasiones, estas generaciones ni siquiera tuvieron derecho a votar los distintos planes de gasto que les han endeudado.

²⁸ En línea con Buchanan (1958), por “generación futura” debe entenderse al conjunto de individuos que viven en cualquier período posterior al de la creación de la deuda. El intervalo temporal es arbitrario. La preocupación real hay que entenderla en términos de si es o no posible transferir la carga de la deuda en el tiempo, y no tanto si nos referimos a generaciones futuras como tal (a los hijos o los nietos) (pp. 33-34).

²⁹ No obstante, de acuerdo con Ball y Mankiw (1995), es posible subrayar algún efecto concreto para la generación actual. En la medida en que los déficit reducen el *stock* de capital (con el que trabajan los trabajadores), es posible esperar –según la teoría del equilibrio de los factores productivos– una caída del producto marginal de trabajo, determinante del salario real. Simultáneamente se produce un incremento en el producto marginal del capital, ya que la escasez de capital genera un mayor rendimiento de cada unidad marginal de capital. En definitiva, el déficit puede llevar a salarios reales más reducidos y a rendimientos del capital superiores (p. 11). Es decir, como las cantidades pagadas al capital y al trabajo dependen de sus productividades marginales, en la medida en que el déficit público (por la vía de la reducción en el *stock* de capital) sea capaz de alterar esas relaciones, tendrá una incidencia en la distribución de la renta. Este sería, en nuestra opinión, un motivo adicional para tratar de atajar los déficit fiscales recurrentes.

³⁰ Wyplosz (2005a), p. 74. En unos términos similares se manifiesta la Comisión Europea (2006) al plantearse la delegación en un organismo fiscal independiente: “sólo si las tareas delegadas se refieren al saldo presupuestario o al nivel de deuda pública objetivo, y si los niveles totales de gastos e ingresos así como su composición permanecen bajo control de sujetos electos, los efectos redistributivos serían limitados” (p. 147).

De ahí que el problema del déficit alcance, incluso, una dimensión moral; pues el gobierno, cuya legitimidad ha sido otorgada por la generación actual, traslada a la generación futura la carga financiera del gasto presente. Esta y otras cuestiones han sido objeto de interesantes debates en el ámbito de la elección pública. Así, en opinión del brillante economista americano, James Buchanan:

Es prácticamente imposible elaborar un cálculo contractual por el cual los representantes de generaciones separadas acuerden permitir a las mayorías de una única generación financiar el consumo público que están disfrutando actualmente a través de la emisión de deuda pública; deuda que asegura la imposición de pérdidas de utilidad para sujetos pasivos de generaciones futuras. La misma conclusión se aplica a las obligaciones implícitas de la deuda reflejadas en muchos de los programas de transferencias intergeneracionales del moderno Estado de bienestar.³¹

En definitiva, el déficit público como institución tiene un efecto redistributivo principalmente intergeneracional. Su contención implica, simplemente, un coste de oportunidad derivado de la necesaria priorización de gastos y su relación con los ingresos públicos que los deben financiar. Supone, en la práctica, enfrentar al gobierno con los problemas de escasez que caracterizan las decisiones de los individuos y de las empresas que componen la sociedad que gobierna.

Pero, además, es imprescindible considerar también que, cuando las finanzas públicas han permanecido descontroladas durante mucho tiempo y la sostenibilidad de las finanzas públicas es puesta en entredicho, resulta imprescindible implementar procesos de consolidación fiscal que podrían generar unos efectos redistributivos inversos a los que se buscaba cuando se recurrió a la política fiscal expansiva. Al fin y al cabo, una deuda pública creciente resultado de políticas deficitarias continuas, ha de ser financiada por medio de impuestos de distinto tipo (incluyendo el de la inflación), o bien mediante una reducción en el gasto público.

Con lo subrayado hasta el momento es posible obtener una importante conclusión: al menos desde un punto de vista conceptual es viable separar la función genuina de la redistribución fiscal (legítimamente asignada a los políticos electos) del saldo presupuestario en sí mismo y de la función de estabilización.³² Las decisiones acerca del déficit público y del techo máximo de

³¹ Buchanan (1986a), p. 8. El propio autor matiza sus dudas éticas cuando se trata de proyectos de inversión genuinos de los que se pueda obtener algún beneficio: “Debe ser resaltado que el principio ético contra la emisión de deuda, que supone la transferencia de un pasivo fiscal neto a los sujetos pasivos de generaciones futuras, no se aplica completamente cuando la deuda se limita a financiar proyectos de inversión genuinos a largo plazo. En este caso, las generaciones futuras disfrutan de beneficios y heredan sus pasivos” (Buchanan, 1967, p. 265).

³² Prueba de ello es que no existe en toda la literatura académica evidencia empírica que ligue el déficit público con la redistribución de la renta. De hecho, es perfectamente posible que una política fiscal que lleve a un gran déficit público

emisión de deuda pública del ejercicio, al no tener efectos redistributivos significativos, son en sí mismas susceptibles de delegación en un organismo fiscal independiente sin que ello genere déficit democrático alguno.

9.3.2 *El caso de los organismos fiscales independientes cuyo objetivo principal es estabilización macroeconómica*

Esta cuestión es algo más compleja en el caso de los organismos fiscales independientes facultados para alterar, en alguna medida, ciertos instrumentos fiscales (principalmente los ingresos aunque, en ocasiones, también los gastos). El motivo es que, como se ha apuntado con anterioridad, a diferencia de lo que ocurre en la política monetaria, en la política fiscal los efectos redistributivos se extienden también a los propios instrumentos fiscales: los instrumentos utilizados en la estabilización macroeconómica pueden afectar a la redistribución de la renta.

Precisamente por ello es necesario introducir alguna restricción adicional que garantice que la política anticíclica desarrollada por el organismo no va a afectar a las otras funciones de la política fiscal. Se trata de un problema de coordinación de funciones presupuestarias, cuya posible solución consiste –como subrayan Musgrave y Musgrave– en que los cambios en el *nivel* de los tipos impositivos sean *proporcionales*. De esta manera, las medidas de estabilización resultan ser neutrales con respecto a los objetivos de asignación y distribución.³³

Con la información disponible hasta el momento, y a falta de una mayor concreción por parte de los autores, parece posible afirmar que las propuestas realizadas hasta la fecha satisfacen la restricción anterior,³⁴ por lo que, *en principio*, cabe descartar la existencia de un cierto déficit democrático.

sea simultáneamente tremendamente regresiva. El déficit público no es una medida adecuada del grado de redistribución de la renta.

³³ Musgrave y Musgrave (1992), p. 16. Las cursivas son nuestras.

³⁴ Quizás, la propuesta que más dudas puede plantear es la de Blinder (1997) ya que, como se ha comentado, sugiere delegar en un organismo fiscal independiente los detalles de la política tributaria. No obstante, el propio autor matiza que ello tendría lugar de acuerdo con los objetivos generales de eficiencia social y redistribución de la renta fijados por el Gobierno. Quizás por ello, Alesina y Tabellini (2004) concluyen que la propuesta de Blinder cumpliría sus requisitos de eficiencia para una delegación burocrática; requisitos entre los que se encuentra, como se expuso en el epígrafe 8.1, el que las decisiones delegadas tengan una escasa repercusión en la redistribución. Sin embargo, nosotros entendemos que, para realizar una afirmación en este sentido, sería necesario conocer en mayor profundidad los detalles sobre el mandato y la operativa de un organismo fiscal independiente de estas características.

De hecho, en relación con el papel a desempeñar por estos organismos, es posible diferenciar tres casos concretos.³⁵ En el primer caso, el Parlamento delega en el organismo la facultad de alterar un único instrumento fiscal (por ejemplo, el impuesto sobre la renta) dentro de ciertos límites previamente especificados.³⁶ En este caso, el poder político está determinando el instrumento concreto a utilizar y delimitando claramente el margen discrecional que dispone el organismo. Además, las modificaciones que llevase a cabo afectarían al nivel general del impuesto y no a tramos concretos.

Un segundo caso consiste en que el Parlamento delega la facultad de alterar varios instrumentos fiscales, igualmente dentro de ciertos márgenes. Para ello se han propuesto dos alternativas. Por un lado, fijados los tipos impositivos por parte del Parlamento, el organismo tendría la facultad de modificar dentro de una banda, el nivel general de esos tipos (*across the board changes*), mediante la alteración de un parámetro impositivo que multiplicase dichos niveles. Por otro, el propio Parlamento podría especificar la proporción que cada uno de estos instrumentos debe asumir en el ajuste fiscal y delegar en el organismo el momento concreto y la cuantía necesaria de dicho ajuste.³⁷

Al igual que ocurría en el caso anterior, tampoco en este supuesto parece existir un déficit democrático, ya que el organismo no pretende alterar la redistribución de la renta, por ejemplo, diferenciando entre tramos concretos de renta o seleccionando a su criterio el impuesto (o el gasto) que, en cada momento, desea emplear.

Un posible tercer caso, consiste en que el Parlamento delega en el organismo fiscal independiente el manejo –dentro de ciertos márgenes– de un conjunto de instrumentos fiscales, estando la institución capacitada para elegir aquel que, en cada momento, mejor se adapta a una situación específica. Se trata del escenario que mayor flexibilidad operativa otorga al organismo y, en consecuencia, el que más dudas puede plantear.

Efectivamente, como señala Calmfors (2003), en este caso, el organismo tendría cierta capacidad de influencia en la redistribución del ingreso y, por tanto, en la eficiencia social, pues no existiría obligación alguna de que los ajustes realizados se compensasen simétricamente a lo largo del ciclo económico.

³⁵ La casuística expuesta se asemeja en parte a la considerada por Calmfors (2003), aunque las conclusiones alcanzadas no sean necesariamente las mismas.

³⁶ Esta es la propuesta de Ball (1997).

³⁷ Las propuestas de Gruen (1997 y 2000) y del Business Council of Australia (1999), Wren-Lewis (2000 y 2002a) o Blinder (2004) parecen responder al primer modelo. Por su parte, la propuesta de Seidman (2001) se inscribe en el segundo modelo.

En definitiva, si se descarta este tercer escenario, las decisiones delegadas en el organismo fiscal parecen afectar exclusivamente a la función de estabilización macroeconómica y no se adentran en cuestiones redistributivas, tales como la progresividad del sistema fiscal o el tamaño relativo de las transferencias públicas.

Un ejemplo basta para mostrar que los tipos impositivos podrían verse incrementados o reducidos a decisión del organismo, sin que esta modificación afectase a la progresividad fiscal; siempre y cuando las variaciones fuesen proporcionales y afectasen a todos los tramos de la misma manera.

Supóngase que un sistema fiscal cualquiera presenta unos tipos impositivos concretos para el IRPF fijados por el gobierno y aprobados por el Parlamento (cuadro 9.1). A partir de esos tipos marginales iniciales, el gobierno y el Parlamento podrían delegar en el organismo la facultad de alterarlos dentro de una banda de $\pm 5\%$. Considerando un triple escenario ($\lambda = 1$; $\lambda = 1,05$ y $\lambda = 0,95$), es posible calcular los tipos medios para cada uno de esos escenarios.

Cuadro 9.1: Ejemplo sobre el margen discrecional del organismo y su nula incidencia sobre la progresividad

Tramos	Renta	Tipos marginales			Tipos medios			Progresividad (en todos los casos)
		$\lambda = 1$	$\lambda = 1,05$	$\lambda = 0,95$	$\lambda = 1$	$\lambda = 1,05$	$\lambda = 0,95$	
15.000	10.000	0%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-
15.000-20.000	18.000	15%	15,75%	14,25%	2,50%	2,63%	2,38%	-
20.000-30.000	25.000	18%	18,90%	17,10%	6,60%	6,93%	6,27%	2,64
30.000-40.000	35.000	24%	25,20%	22,80%	10,71%	11,25%	10,18%	1,62
40.000-50.000	45.000	34%	35,70%	32,30%	14,78%	15,52%	14,04%	1,38
>50.000	90.000	50%	52,50%	47,50%	31,50%	33,08%	29,93%	2,13

Fuente: Elaboración propia

Utilizando como medida de progresividad fiscal, la progresión del tipo medio, que mide cómo cambia éste cuando varía la base, los resultados indican que dicha progresividad no se ve alterada por las acciones del organismo, pues ésta es idéntica para cada uno de los tres escenarios contemplados.

La facultad para aumentar o reducir dichos tipos sí afectaría a la recaudación impositiva, pero no al nivel de progresividad; pues dicha variación tendría lugar *en la misma medida y para todos los tramos* de renta contemplados.

Por tanto, a falta de una necesaria mayor concreción por parte de los proponentes, lo que parece subyacer en estas propuestas no es otra cosa que la voluntad de complementar el juego de

los estabilizadores automáticos y su capacidad anticíclica mediante un componente discrecional, con el objetivo de lograr una mayor eficacia en la estabilización macroeconómica, sin poner en entredicho la necesaria disciplina fiscal a largo plazo.

En este sentido, el efecto de esta política de estabilización del organismo sí tendría un cierto impacto en las cuentas públicas y, con ello, en ese objetivo de sostenibilidad a largo plazo. Dicho impacto habría de constituir, necesariamente, un elemento adicional a considerar tanto por el organismo como por el gobierno, de cara a sus futuras decisiones fiscales.

En conclusión, en la medida en que el papel del organismo se restringe exclusivamente a la función de estabilización macroeconómica sin alterar, en ningún caso, la redistribución de la renta, no parece existir un déficit democrático en la delegación de ciertas decisiones fiscales.

9.4. El organismo fiscal independiente en el marco de la economía constitucional

Una de las conclusiones que se desprende de este capítulo es la enorme sensibilidad a la que están sometidas las cuestiones fiscales, sobre todo cuando se plantea una reforma institucional de cierto calado. Precisamente por ello, parece lógico analizar la posible creación de un organismo fiscal independiente bajo el prisma de la economía constitucional.

En este contexto el término “constitución” alude al conjunto de reglas o instituciones sociales dentro de las cuales los individuos actúan y se interrelacionan unos con otros.³⁸ El análisis de la economía constitucional es otra de las grandes aportaciones realizadas por los teóricos de la elección pública, cuyo objetivo de fondo es servir como guía para la reforma del marco de acción en el que se desarrollan las políticas económicas.

El punto de partida de la moderna economía constitucional puede situarse en la conocida obra, *The Calculus of Consent*, escrita por Buchanan y Tullock en 1962. Como reconoce el propio Buchanan, la principal contribución de esta obra consistió en imponer una estructura de dos niveles en la toma de decisiones colectiva. Por un lado, la “política ordinaria”, a la que le corresponde adoptar las decisiones por medio de votación por mayoría, en asambleas legislativas. Por otro, la “política constitucional”, la correspondiente a las “reglas de juego” o decisiones tomadas respecto al conjunto de las reglas del marco dentro del cual se permite que funcione la política ordinaria:

El cálculo del consenso permite la incorporación de la idea central de la reforma wickselliana respecto a las mayorías cualificadas o super-mayorías en la política al nivel de las reglas

³⁸ Brennan y Buchanan (1980), p. 25.

constitucionales, a la vez que se permiten las reglas habituales de votación por mayoría dentro de los límites constitucionales.³⁹

Este nivel constitucional no debe entenderse, necesariamente, como un documento escrito, sino más bien en un plano abstracto a través del cual se establece un conjunto de restricciones a la actuación de los gobiernos, con la finalidad de aislar determinadas decisiones de la utilización interesada y del corto plazo que caracteriza a la acción política. Se trata, en definitiva, de una norma difícilmente reversible, llamada a estar vigente durante una secuencia prolongada de tiempo, dentro de la cual se desarrollan las políticas ordinarias formuladas por los representantes políticos electos.

La pregunta que cabe formularse es dónde debe establecerse la línea decisoria que delimita cuándo una determinada actividad es “constitucional” o no. Para Buchanan:

Lo que es y lo que no es efectivamente “constitucional” puede, sin embargo, localizarse al menos conceptualmente, en las actitudes que esperan los propios ciudadanos. Tiene que existir una comprensión pública generalizada del conjunto de restricciones bajo las cuales operan los representantes públicos electos al llevar a cabo sus actividades de gobierno a todos los niveles. Estas restricciones pueden, por supuesto, ser descritas en documentos constitucionales escritos y en reglas judiciales previas, pero también, como se ha indicado, pueden permanecer no escritas y aparecer solo implícitamente en la conciencia del público.⁴⁰

Es preciso volver de nuevo al terreno práctico e insertar en este marco las instituciones fiscales independientes. De nuevo aquí, la experiencia acumulada con los bancos centrales constituye una referencia importante. De acuerdo con Drazen, la política monetaria cumple una serie de características que sugieren que el marco adecuado para su análisis es el “constitucionalismo”. Esas características son las siguientes:⁴¹

1. Se trata de leyes que restringen el uso de autoridad de los gobiernos;
2. Establecen las reglas básicas para la formulación de políticas; es decir, son leyes que se refieren a la forma en la que deben realizarse las elecciones colectivas;

³⁹ Buchanan (2005), p. 209.

⁴⁰ Buchanan (2003), p. 148. Un ejemplo típico es la Reserva Federal. Se trata de un banco central sin autoridad constitucional explícita que, sin embargo, goza de gran prestigio y respeto institucional.

⁴¹ Drazen (2002), pp. 10-13.

3. Se refieren, principalmente, a cuestiones fundamentales como los derechos o las libertades.⁴²
4. Tienen procedimientos de enmienda más exigentes. Las decisiones o las políticas adoptadas bajo este prisma constitucional no son susceptibles de enmienda por los procedimientos legislativos o electorales habituales.

Habitualmente se considera que la política monetaria reúne esas características; y parece lógico plantear que los mismos argumentos serían aplicables al caso de los organismos fiscales independientes. Sin embargo, curiosamente, las propuestas sobre creación de este tipo de organismos, discutidas en el capítulo 7, no se adentran en esta cuestión; o al menos no de manera explícita aunque, desde esta óptica, se sitúen claramente en este plano normativo.

La adopción de esta perspectiva constitucional persigue, al igual que en el caso de los bancos centrales, situar determinadas decisiones fuera del margen de acción de los políticos. Sentadas las “reglas de juego” en el plano constitucional, los políticos electos adoptan sus decisiones de ingresos y gastos públicos (las políticas “ordinarias”) de acuerdo al dictado de sus propios juicios de valor, que han demostrado ser fiel reflejo de la sensibilidad social expresada a través de las urnas.

El enfoque constitucional aporta una doble ventaja a la cuestión de los organismos fiscales independientes. Por un lado, supone una ordenación conceptual que facilita notablemente el análisis de estos organismos, al distinguir claramente los dos planos de acción. Por otro, este prisma constitucional contribuye a resolver de manera notable la conciliación de la independencia de estas instituciones con las garantías democráticas; es decir, reduce el posible déficit democrático. No en vano, es la sociedad la que libre y legítimamente decide aislar determinadas políticas o decisiones del día a día político o, lo que es equivalente, de las presiones políticas cuyo horizonte temporal es, principalmente, el corto plazo.

En definitiva, entendemos que la creación de un organismo fiscal independiente obliga a adoptar una *forma constitucional de pensar*,⁴³ de manera que se separen –aunque sea conceptualmente– las decisiones que se adoptan en el marco de la política “constitucional” de las que se producen en el ámbito de la política “ordinaria”. Una vez que se han sentado estas bases, se

⁴² En ocasiones, aunque no se trate cuestiones tan fundamentales como las citadas, elevarlas a un plano constitucional supone transmitir un mensaje claro de que se trata de un compromiso permanente. Sería el caso de un banco central o, por extensión, de un organismo fiscal independientes.

⁴³ En clara alusión a Buchanan (2003).

reduce notablemente la incidencia de un organismo fiscal independiente sobre las garantías democráticas.

9.5. La necesaria rendición de cuentas y la preservación de las garantías democráticas

“No sería aceptable que, en una sociedad democrática, un grupo de individuos no electos investidos de importantes responsabilidades no fuesen abiertos a un escrutinio completo por parte del público y a una efectiva rendición de cuentas”.⁴⁴ Esta manifestación, realizada por el que fuera Presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, es compartida por gran parte de la opinión pública y de los especialistas.

La necesaria rendición de cuentas (*accountability*)⁴⁵ es un elemento de extraordinaria importancia en lo que a instituciones independientes se refiere, ya que coadyuva a la conciliación de la independencia de los organismos con las necesarias garantías democráticas. Dicha rendición de cuentas evita que la delegación de funciones significativas pueda ser equivalente a una exención de responsabilidades. Permite, en definitiva, que los que adoptan las decisiones respondan por ellas ante la ciudadanía y ante sus representantes electos.

Como explica Strøm (2003), ser responsable (*accountable*) en el contexto de una delegación implica, por un lado, el derecho a demandar información y, por otro, la capacidad de imponer sanciones, que pueden ser de tres tipos: a) bloqueo o enmienda de las decisiones que adopta el agente; b) desautorización al agente; y c) imposición de algún tipo de sanción pecuniaria o de otra naturaleza. El principal, que delega determinadas decisiones, podría disponer de algunos de estos derechos aunque no necesariamente de todos ellos. Pero lo que parece claro es que la rendición de cuentas sólo será efectiva en la medida en que estos elementos estén presentes.

De nuevo en este punto es obligado acudir a la literatura política especializada en independencia de instituciones “no-mayoritarias”. En ella, se detallan diversos instrumentos de control tales como:⁴⁶ - Objetivos claros y detallados como elemento más relevante; - Requerimientos procedimentales estrictos; - Revisión judicial sustantiva (cuando sea necesaria); - Requerimientos para justificar las decisiones de la institución en términos de coste-beneficio o coste-eficiencia; - Principios de profesionalidad; - Opiniones de expertos; y - Transparencia y,

⁴⁴ Greenspan (1996), p. 4.

⁴⁵ En nuestra opinión, resulta complejo traducir con absoluta precisión el término anglosajón “*accountability*”. En esta investigación dicho término es habitualmente traducido como “rendición de cuentas”. La idea de fondo es que la institución independiente sea responsable y, por tanto, dé cuenta a la sociedad de las acciones y decisiones que adopta.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Majone (1994), p. 23.

cuando sea necesario, participación pública.⁴⁷ Este aspecto es francamente importante para explicar a la sociedad de manera clara cuáles son las causas que le han llevado a tomar una determinada decisión.

Muchos de estos elementos son habitualmente citados en el contexto de la rendición de cuentas en los bancos centrales,⁴⁸ y pueden ser igualmente extensibles al ámbito de los organismos fiscales independientes, tal y como recogen las diversas propuestas para su creación. A modo de ejemplo, el recuadro 9.1 expone los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de los que hace gala el Banco de España en el desarrollo de sus funciones estatutarias.

Recuadro 9.1: El Banco de España y la transparencia

Al igual que en otros ámbitos, los bancos centrales constituyen una referencia ineludible en relación con la transparencia y la información al público. Las decisiones que se adoptan en este tipo de instituciones, por su relevancia, requieren ser explicadas de manera clara.

Un ejemplo de ello lo constituye el Banco de España, cuya Ley de Autonomía (Ley 13/1994, de 1 de junio) recoge en su art. 10 (“Información y control en materia de política monetaria”) algunos mecanismos de control:

“1. El Banco de España informará regularmente a las Cortes Generales y al Gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 107 del Tratado [constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957] y de las reglas sobre secreto profesional del BCE.

A tal efecto, el Gobernador del Banco podrá ser convocado, de conformidad con los Reglamentos parlamentarios, a cualesquiera de las Comisiones del Congreso o del Senado o mixtas de ambas Cámaras, así como ser convocado para que asista con tal finalidad a las reuniones del Consejo de Ministros o a las de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

2. Asimismo, el Gobernador del Banco de España podrá ser convocado a las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (...), para que, con el fin de facilitar el ejercicio de las tareas de coordinación financiera atribuidas al citado Consejo, informe en relación con materias de la competencia del Banco.”

De igual manera, el Banco elabora diversos informes y publicaciones sobre las actividades que tiene encomendadas, con el fin de que la sociedad pueda estar debidamente informada sobre ellas. Cabe destacar, entre otras, las siguientes publicaciones: - Intervenciones públicas de la alta administración; - El Informe Anual; - Las Cuentas Financieras de la Economía Española; - La Memoria de Supervisión Bancaria en España; - La Revista de Estabilidad Financiera; - El Boletín Económico; o - Los documentos de trabajo.

⁴⁷ Las medidas de transparencia que habitualmente son empleadas en el ámbito de los bancos centrales pasan por las comparecencias del Gobernador ante el Parlamento, la difusión de discursos de la alta administración, la publicación de informes y artículos varios y, en algunas ocasiones, la publicación de las actas correspondientes a las reuniones donde se adoptan las medidas relevantes.

⁴⁸ Véase Blinder (1999), ya citado en el apartado 8.2 de este trabajo.

Se trata de informes y publicaciones accesibles de manera gratuita, por ejemplo, a través de la propia Web de la institución, con el objetivo de que cobren una amplia difusión entre el público interesado.

La mayor sensibilidad que despiertan las cuestiones fiscales en comparación con las monetarias obliga a extenderse brevemente en algunos aspectos. De especial interés es, en nuestra opinión, la necesidad de contar con un mandato que especifique de manera clara y detallada los objetivos que debe perseguir el organismo.

Resulta evidente que cuando el mandato de la institución comprende objetivos claros, el seguimiento y el escrutinio público son más sencillos, por lo que una posible oposición basada en el teórico déficit democrático se reduce considerablemente. Así lo pone de manifiesto Majone cuando afirma que “unos objetivos claros y limitados, y la autonomía decisoria para alcanzarlos de la manera más eficiente, son condición necesaria para una rendición de cuentas públicas”.⁴⁹ Un mandato excesivamente abierto o poco especificado dificulta enormemente la efectiva rendición de cuentas y puede suponer, en la práctica, la exoneración de responsabilidades de aquellos que adoptan las decisiones.

Pero, adicionalmente, el objetivo que debe perseguir el organismo fiscal, contenido en su mandato, debe ser determinado por el Parlamento; institución que debería realizar –además– una exhaustiva vigilancia tanto *ex ante* como *ex post*. Wyplosz (2002b) considera que la vigilancia *ex ante* se materializa si el presidente del organismo realiza comparecencias regulares y si se publican las actas de las reuniones y los votos individuales de los miembros que componen la alta administración del organismo. Asimismo, el organismo debería publicar sus análisis y todos aquellos elementos en los que se sustentan las decisiones adoptadas. Por su parte, la vigilancia *ex post* supone verificar en qué medida los resultados alcanzados se corresponden con los objetivos que previamente fueron establecidos.

Como medida adicional que garantizase el carácter democrático del organismo, éste podría estar sujeto, además, a determinadas cláusulas de escape o esquema de penalización, susceptibles de ser empleadas por el poder político en situaciones extremas. En alguna ocasión, la literatura sobre organismos fiscales independientes ha destacado tres de ellas:⁵⁰

- a) La posibilidad de destituir a los gestores del organismo o a miembros individuales en determinados supuestos;
- b) La posibilidad de anular alguna de las decisiones adoptadas; y

⁴⁹ Majone (1994), p. 7.

⁵⁰ European Economic Advisory Group (2003), p. 72 y Calmfors (2003), p. 341.

- c) La facultad de suprimir el organismo, en caso de que éste no funcione adecuadamente.

Obviamente, debe existir un equilibrio adecuado entre la aplicación de estas medidas excepcionales y la independencia real que el organismo necesita para desempeñar sus funciones. En términos prácticos, sería necesario hacer realmente compleja la implementación de estas medidas exigiendo, por ejemplo, supuestos claramente especificados o una regla de votación cualificada para llevarlas a cabo. No obstante, este aspecto no se antoja extremadamente controvertido si se considera que muchos bancos centrales están sometidos a este tipo de cláusulas y, sin embargo, éstas no son frecuentemente empleadas.

* * * *

A modo de conclusión y según lo subrayado hasta el momento, parece posible afirmar que, de acuerdo con la literatura política especializada en agencias independientes, la delegación de ciertas funciones fiscales en un organismo independiente puede ser compatible con la preservación de las necesarias garantías democráticas cuando:

1. Es posible diseñar un mandato cuyo objetivo principal no afecte de manera directa a la redistribución de la renta, y del que cabe esperar ganancias de eficiencia para el conjunto de la sociedad;
2. Existen los mecanismos adecuados que garanticen la necesaria rendición de cuentas (*accountability*).

En términos prácticos, estos dos elementos exigen el cumplimiento de algunos requisitos concretos que, a nuestro juicio, son los siguientes:

- La delegación debe ser fruto de una decisión del Parlamento y, a través suyo, de los ciudadanos, desde una perspectiva marcadamente constitucional;
- El gobierno y el Parlamento deben acordar los objetivos principales que el organismo debe alcanzar, entre los cuales, en ningún caso, pueden encontrarse aspectos redistributivos. La independencia del organismo no debe referirse a la fijación de los objetivos, sino a la forma de alcanzarlos. Gobierno y Parlamento deben acordar, asimismo, los responsables llamados a formar parte de la alta administración;
- El mandato debe ser especificado de manera simple y clara, dejando poco margen para la interpretación y reduciendo, con ello, la influencia de los juicios de valor en la toma de decisiones. Sólo así es posible garantizar, además, la posibilidad de llevar a cabo un seguimiento adecuado de las decisiones adoptadas;

- El organismo debe actuar de manera transparente y abierta, explicando las decisiones que adopta y haciendo uso de los distintos instrumentos que tiene a su disposición para rendir cuentas a la sociedad; y
- Debe existir la posibilidad –aunque ciertamente remota en cuanto a su aplicación– de revertir las decisiones adoptadas por el organismo.

En cualquier caso es preciso tener en cuenta que, como destaca Majone (2001), la legitimidad democrática de este tipo de instituciones depende de la capacidad de engendrar y mantener la creencia de que son las más apropiadas para desarrollar las tareas que tienen encomendadas. Detrás de esta afirmación aparece, de nuevo, el problema del consenso destacado ya en otras ocasiones: la legitimidad democrática se alcanza sólo cuando existe un consenso básico en torno a las decisiones fundamentales que deben ser objeto de delegación.

CAPÍTULO 10: EL ORGANISMO FISCAL INDEPENDIENTE Y LA FIGURA DEL “DÉSPOTA BENEVOLENTE”

El ejecutivo persigue de manera más o menos egoísta sus propios fines dinásticos y busca su propia ventaja económica

Knut Wicksell,
Finanztheoretische Untersuchungen

10.1. Keynes, la falacia del “déspota benevolente” y su vinculación con los organismos fiscales independientes

Las propuestas formuladas en torno a los organismos fiscales independientes, al igual que ocurre en otros ámbitos de actuación de las instituciones independientes, derivan en prescripciones normativas que pueden esconder determinadas hipótesis de partida sobre las que es necesario reflexionar en cierta profundidad.

Es, precisamente, en este ámbito en el que se enmarca la crítica que Buchanan y Wagner (1978) realizan al posible desarrollo de organismos fiscales independientes, mucho antes incluso de que surgiese la primera propuesta formal en este sentido.

Ya en los capítulos introductorios de esta tesis se realizó una adscripción explícita a muchas de las conclusiones alcanzadas por Buchanan y Wagner en su obra, por lo que, en nuestra opinión, estamos quizás ante la crítica más certera al valor añadido real que pueden aportar estos organismos independientes. Dicha crítica es expuesta por estos autores de la siguiente manera:

Podemos reconocer que los preceptos de política fiscal derivados de la economía keynesiana resultan inaplicables en una democracia representativa. A partir de aquí algunos podrían

sugerir que las decisiones básicas de política macroeconómica deberían arrebatarse del poder de los políticos ordinarios y ponerse en manos de un pequeño grupo de “expertos”, “tecnócratas de la economía”, “planificadores”, que es de suponer serían capaces de “afinar” la economía nacional de acuerdo con el verdadero “interés público”, totalmente libres de interferencias políticas. Este enfoque, algo ingenuo, pasa por alto la cuestión referente a los incentivos adecuados para los “expertos”, junto con las demostradas dificultades del arte de la previsión económica.

(...) Por supuesto que existen fuertes objeciones normativas a cualquier intento de retraer del poder de decisión de los representantes elegidos por los ciudadanos. Si por estas y otras razones las decisiones básicas de gasto y tributación deben permanecer en manos de los políticos, el economista que reconozca los seguros del proceso político debe reconsiderar su a veces demasiado fácil aceptación de las prescripciones de la política económica keynesiana. La política fiscal que pueda ser “ideal” para un mundo “ideal” no necesariamente será la mejor en el mundo de la política real.¹

La visión expuesta en los párrafos anteriores alude a una perspectiva muy extendida en los modelos normativos de política económica, principalmente –aunque no sólo– en aquellos que adoptan un enfoque keynesiano. De acuerdo con estos modelos, el Gobierno y la acción gubernamental constituyen un ente monolítico representado por medio de una variable exógena “G”, que persigue un determinado fin de interés social.

La crítica de Buchanan y Wagner va dirigida precisamente a esa visión idealizada del Estado o de estos organismos públicos que representa la figura del “déspota benevolente”. Esta perspectiva, de larga tradición filosófica, se concreta de manera más amplia –tal y como expone acertadamente Fernández Cornejo– en una concepción del gestor de la política económica como un agente (nótese el singular) cuya motivación es siempre el interés general (dictador benevolente) que conoce perfectamente lo que la sociedad (los individuos) desean (perfectamente informado); posee un carácter omnisciente y omnipresente; no existen problemas en cuanto a la revelación de preferencias de los ciudadanos y su actuación tiene lugar en un universo sin fricciones que le permite diseñar y ejecutar las medidas de política económica sin coste alguno (gratuitamente).²

Un claro ejemplo de esa perspectiva se puede encontrar en las propuestas que abogan por el establecimiento de un organismo fiscal independiente. En todos los casos se parte de la base de que el organismo perseguiría un fin de interés social determinado por el Parlamento, ya sea la estabilización macroeconómica, el sostenimiento de las finanzas públicas o ambos

¹ Buchanan y Wagner (1978), pp. 762-763.

² Fernández Cornejo (1999), p. 73

simultáneamente. Para el logro de esos objetivos, el organismo habría de apoyarse en la “buena fe” y en los conocimientos y habilidades técnicas de sus expertos. Es decir, los autores han supuesto que este organismo público actuaría de acuerdo al modelo de “déspota benevolente” típicamente keynesiano,³ en el que un grupo de sabios guiados por el bien común es capaz de controlar la economía de una manera eficiente (véase el recuadro 10.1).

Recuadro 10.1: La figura del “déspota benevolente” en las propuestas de creación de organismos fiscales independientes

Las propuestas de creación de organismos fiscales independientes realizadas hasta la fecha se asemejan considerablemente a la figura del “déspota benevolente” de origen keynesiano. Según esta visión, parte de las decisiones fiscales son susceptibles de ser delegadas en un conjunto de expertos independientes, capaces de actuar guiados por conocimientos y criterios estrictamente técnicos de acuerdo con una cierta noción de “interés público” que se detalla en el mandato asignado al organismo. Es decir, son conscientes de la dificultad de aplicar los preceptos de la economía keynesiana en una democracia moderna, pero consideran que, mediante el aislamiento político y la actuación de acuerdo a criterios meramente técnicos, es posible superar las diversas limitaciones que encuentra la política fiscal en su implementación, habilitando con ello un mayor margen para la acción discrecional del gestor de la política económica.

A continuación se exponen algunos ejemplos en los que se denota una fe implícita en el “déspota benevolente”:

- Blinder (1997) considera que la actividad de gobierno se ha politizado en exceso y sugiere dejar un mayor margen de actuación para los técnicos en aquellos ámbitos en los que sus conocimientos y su experiencia así lo aconsejen. De esta manera, los técnicos son capaces de superar –aparentemente sin grandes problemas– las limitaciones que supone que la política fiscal (al igual que la monetaria) sea un ámbito complejo, en el que los retardos temporales precisan de un amplio horizonte temporal y en el que los beneficios de las políticas suelen manifestarse más a largo plazo mientras que los costes lo hacen a corto plazo.
- Ball (1997) entiende que la ventaja principal de la Reserva Federal es su gestión por parte de los técnicos “apolíticos”. Por eso, su idea es trasladar algunos aspectos de la política fiscal a una institución independiente “que sea apolítica y pueda actuar flexiblemente”. “Imagínese un grupo de técnicos que realizan un seguimiento de la economía y tienen la autoridad para subir o bajar los impuestos inmediatamente para controlar la inflación”. En este sentido el “único” papel que tendría su organismo independiente es el de “variar impuestos temporalmente, con incrementos y reducciones que se equilibren a lo largo del tiempo”. Este organismo técnico, que parece conocer de manera precisa las necesidades que presenta la economía en cada momento, puede implementar una política fiscal adecuada para contrarrestar las oscilaciones cíclicas.
- En una postura parecida se sitúa Wren-Lewis (2002a) para quién el objetivo de la agencia podría ser “simplemente la estabilización de la inflación nacional”, como si esta tarea fuese realmente sencilla por contar el organismo con personal de perfil técnico sin aparentes motivaciones individuales, así como con toda la información necesaria.
- Calmfors (2005) contempla unos organismos fiscales independientes “compuestos por expertos independientes que sirven como guardianes de los principios de disciplina fiscal (...)”. Aceptado este punto de partida, es posible

³ Véase el epígrafe 3.4 de este trabajo sobre la concepción benevolente que Keynes siempre mostró en el Estado y su clase dirigente.

permitir una política fiscal con mayores dosis de discrecionalidad, siempre y cuando sean estos expertos independientes los que la determinen, pues estos “tecnócratas designados adoptan las decisiones guiados por objetivos *ex ante* determinados por el sistema político”.

- Von Hagen y Harden (1994) otorgan al consejo directivo del organismo “la autoridad de llegar a conclusiones y usar los instrumentos de política económica de acuerdo con sus mejores juicios y sin interferencia del gobierno o de cualquier otro órgano político en el proceso de toma de sus decisiones”. Consideran estos autores que el organismo, aún dotado de amplio margen discrecional para utilizar los instrumentos a su alcance, estaría aislado de presiones de cualquier tipo, guiándose exclusivamente por criterios técnicos. Además, puesto que no existe evidencia teórica ni empírica sobre los niveles adecuados de endeudamiento ni de déficit del ejercicio, su determinación por parte del organismo “requiere un juicio cuidadoso e informado”.
- Un optimismo similar en la actitud y en la capacidad de estos funcionarios muestra Wyplosz (2002a), para quien “(...) un nivel de endeudamiento moderado es deseable; pero lo que es ‘moderado’ no puede ser concretado con precisión. Debemos fiarnos en los juicios adecuados. ‘Juicio’ es aquí el término crucial. Significa que el pensamiento humano, guiado por principios claros, es la mejor alternativa a las reglas vinculantes”. Aquí es donde, en su opinión, el organismo fiscal independiente está llamado a jugar un papel esencial.

Como se pone de manifiesto, en todos los casos, los autores parten de la base de que los técnicos o burócratas de los organismos independientes actuarán simplemente de acuerdo con unos criterios técnicos definidos *ex ante*, sin que entren en juego sus propias motivaciones individuales. Asimismo, estos técnicos parecen operar en un mundo en el que no existen problemas de información incompleta y en el que la incertidumbre no resulta ser un obstáculo para llevar a cabo sus políticas discrecionales.

Procede recordar que, según Keynes, el gestor de la política económica actuaría de manera simétrica, generando déficit en los períodos de baja actividad económica y superávit en época de bonanza, logrando así estabilizar la economía sin comprometer la sostenibilidad de las cuentas públicas,⁴ que es precisamente el objetivo principal que ha impulsado la formulación de las propuestas de creación de organismos fiscales independientes.

Por tanto, en buena medida, estas propuestas no abandonan ese esquema normativo keynesiano. Confían en la acción discrecional de los gestores de la política económica pero, no obstante, han interiorizado parcialmente las conclusiones a las que ha llegado la teoría de la elección pública, en el sentido de que la propia dinámica de las democracias modernas hace difícil que los políticos electos puedan alcanzar esa necesaria simetría de la política fiscal que prescribía la economía keynesiana.

Resulta curioso, además, que el propio Keynes fuese partidario del desarrollo de las instituciones independientes. Su ya expuesta concepción benevolente del Estado no le impedía anticipar los posibles problemas que podían acarrear sus planteamientos, aunque ciertamente no los

⁴ Véase Buchanan y Wagner (1977).

valorase debidamente. Por ello, con el ánimo de no dejar a criterio estrictamente político lo que en buena medida corresponde a los técnicos, Keynes abogó explícitamente por la proliferación organismos semi-autónomos que se encontrasen en un espacio intermedio entre el individuo y el Estado:

Creo que, en muchos casos, la medida ideal para la unidad de control y organización está situada en algún punto intermedio entre el individuo y el Estado moderno. Sugiero, por tanto, que el progreso radica en el crecimiento y reconocimiento de los cuerpos semi-autónomos dentro del Estado –cuerpos cuyo criterio de acción dentro de su propio ámbito es únicamente el bien público tal y como ellos lo conciben, y de los cuales están excluidos los motivos de reflexión de interés privado; aunque todavía pueda ser necesario dejarles algún lugar, hasta que el ámbito del altruismo de los hombres se amplíe al interés de grupos particulares, clases o facultades–; cuerpos que en el curso ordinario de los asuntos son principalmente autónomos dentro de sus limitaciones prescritas, pero que están sujetos en último término a la soberanía de la democracia expresada a través del Parlamento.⁵

Ejemplos de correcto funcionamiento eran, en su opinión, las universidades, el Banco de Inglaterra, el puerto de Londres o las compañías de ferrocarril. Por tanto, como sostiene Skidelsky, el concepto de Estado en Keynes no se restringía al gobierno y sus funcionarios sino, en general, a aquel grupo de instituciones que, de naturaleza pública o privada, buscasen el interés público más que el beneficio a corto plazo.⁶

No cabe duda de que las modernas propuestas de creación de organismos fiscales independientes responden, en gran medida, a esa descripción keynesiana de “cuerpo semi-autónomo”, por lo que resulta más que probable que, de haber sido testigo Keynes de la inagotable expansión protagonizada por el sector público durante las últimas décadas, hubiese apoyado sin fisuras una reforma institucional de estas características.

En cualquier caso, la teoría de la elección pública se ha encargado de demostrar de manera convincente que esta visión idealizada no se cumple en la realidad: no existen los dictadores benevolentes, omnipotentes y omniscientes, por lo que no tiene sentido formular políticas socialmente óptimas de acuerdo con determinados criterios éticos para que políticos y burócratas las acepten y ejecuten.⁷ De hecho, gran parte de la labor investigadora de los teóricos de la elección pública ha ido encaminada a desterrar la figura del “déspota benevolente”, que persigue exclusivamente el bienestar de la sociedad, y que posee la información necesaria para ello.

⁵ CW, IX, pp. 288-289.

⁶ Skidelsky (2000), p. 273.

⁷ Casahuga y Bacaria (1984), p. 51.

Pensamos que, aunque esta hipótesis simplificadora pueda resultar útil en ciertos momentos para el análisis de la realidad económica, no debe aceptarse sin más a la hora de plantear una política económica determinada o una reforma institucional concreta. De lo contrario se estaría incurriendo en una excesiva simplificación sobre los verdaderos incentivos y de la capacidad real que tiene el gestor de la política económica, cuya repercusión es manifiestamente negativa a la luz de los resultados cosechados.

No queremos finalizar este apartado sin realizar un comentario adicional. En realidad, la crítica de Buchanan y Wagner sobre el “déspota benevolente” es susceptible de aplicación a todos los ámbitos en los que existe esa visión idealizada de las actividades realizadas por el gestor de la política económica y, más concretamente, en lo que se refiere a otras instituciones independientes como puedan ser los bancos centrales. Si bien este aspecto puede ser cierto, el objeto de esta investigación son los organismos fiscales independientes y no los bancos centrales, por lo que no es éste el lugar adecuado para plantearse esta cuestión, con independencia de que las referencias a estas instituciones sean obligatorias y frecuentes.⁸

En los siguientes apartados se van a plantear las dos cuestiones señaladas anteriormente para ver en qué medida afectan a la instauración de estos organismos fiscales o dilucidar si existe un espacio en el que estos organismos puedan desarrollar un papel de cierta relevancia sin que ello suponga la aceptación implícita de estas premisas de partida que caracterizan a la mayor parte de los modelos normativos.

10.2. Los incentivos reales del “déspota benevolente”

La figura del “déspota benevolente” enfocado a la consecución de algún tipo de “interés común” ha estado muy presente a lo largo del pensamiento económico; en realidad, la mayor parte de las prescripciones normativas parten de este supuesto. Como se ha recogido en el primer apartado, los organismos fiscales independientes constituyen un buen ejemplo de ello.

Esta visión idealizada del gestor de la política económica está en línea con lo que Casahuga y Bacaria denominan “teoría convencional de la política económica”, que englobaría varias corrientes ortodoxas cuyo denominador común es la concepción de la política económica como una

⁸ Además, en el seno de la teoría económica de la banca central se ha discutido frecuentemente cómo abordar este tipo de cuestiones, como muestra el eterno debate entre las reglas y la discrecionalidad.

ayuda instrumental para que la autoridad responsable de la política económica pueda perseguir eficientemente unos objetivos representativos del interés público.⁹

Sin embargo, este enfoque plantea, al menos dos dificultades que es preciso considerar. En un primer momento surge la reflexión sobre lo que debe entenderse por “interés común” o “bienestar social” (*social welfare*). Esta polémica cuestión remite de inmediato al problema de la determinación de una función capaz de agregar de manera satisfactoria el conjunto de preferencias de los individuos y hallar las preferencias sociales (teorema de la imposibilidad de Arrow). Aún tratándose de una interesante cuestión, no es este el momento ni el lugar para extenderse en ella por lo que, en lo sucesivo, se va a hacer la hipótesis de que, efectivamente, es posible definir, con cierta precisión, lo que debe entenderse por “interés común”.¹⁰

No obstante, como subraya Colomer, el interrogante abierto por Arrow plantea la necesidad de investigar acerca de cuáles pueden ser los criterios no derivados de las preferencias individuales que son introducidos por los agentes del proceso de agregación; o, expresado en otros términos, la investigación sobre las que podrían llamarse funciones de utilidad de los agentes de las instituciones y poderes que intervienen en el proceso político: electorado, partidos, gobierno, parlamento, burocracia, grupos de presión, etc.¹¹

Esto lleva directamente a la segunda de las dificultades señaladas: aún cuando tal “interés común” pueda ser definido con cierta precisión, la hipótesis del “déspota benevolente” presupone que el gobierno lo adoptará como guía inequívoca de comportamiento.

El elemento subyacente es, en definitiva, que el gobierno o los organismos públicos (sean o no independientes) tienen incentivos distintos cuando actúan en su esfera privada (mercado) y cuando lo hacen en su esfera pública (política). Así, mientras que en el mercado se guían de acuerdo a su interés particular, según esta visión idealizada, al cruzar la frontera al ámbito público pasan repentinamente a interesarse exclusivamente por alguna noción de “bien común”, sea ésta la que sea.

⁹ Casahuga y Bacaria (1984), p. 17. Se encontrarían, entre otras, “la vieja economía del bienestar utilitarista, la nueva economía del bienestar de los criterios de compensación, el viejo paretianismo, el enfoque de la función del bienestar social, la teoría de la política económica según el enfoque de Jan Tinbergen, Bent Hansen, Ragnar Frisch, etc.”.

¹⁰ Sobre esta cuestión puede consultarse Fernández Díaz *et al.* (1995), pp. 87-92. Es preciso resaltar que conceptos tales como “bienestar social”, “interés público”, “interés común”, etc. resultan difíciles de especificar, por cuanto cada individuo puede tener una determinada concepción de lo que deben ser. Vamos a aceptar como válida la regla de la mayoría expresada a través de las urnas como método representativo de esa función de utilidad social.

¹¹ Colomer (1987), p. 92.

Pero, ¿es razonable apelar a esa figura del “déspota benevolente” desprovisto de intereses subjetivos, tan extendida en el ámbito de la política económica? Basta una breve incursión en la historia del pensamiento económico para advertir como grandes economistas, desde perspectivas muy distintas, han venido alertando de posibles comportamientos oportunistas por parte de políticos y burócratas, negando con ello que el Estado y el sector público tengan como guía exclusiva de actuación algún tipo de “interés público”.

Es posible empezar con el considerado padre del liberalismo, Adam Smith, quien en su magna obra, *La Riqueza de las Naciones* (1776), definió al político y al estadista como un “animal insidioso y astuto (...) cuyas recomendaciones se orientan por las fluctuaciones momentáneas de la realidad”.¹²

John Stuart Mill fue un poco más allá en su advertencia de posibles abusos de poder por parte de quienes lo ostentan, considerando que tal abuso respondía a una tendencia natural:

El verdadero principio del gobierno constitucional descansa en la presunción de que el poder político será empleado de manera abusiva para promover los fines particulares de quien lo ostenta; no porque siempre sea así, sino porque esa es la tendencia natural de las cosas; para defenderse de ello están precisamente las instituciones libres.¹³

En una línea similar se situó Knut Wicksell, quien en su conocida obra *Finanztheoretische Untersuchungen* (1896)¹⁴ ya manifestó serias dudas sobre la idoneidad de trabajar con el supuesto de una clase política guiada por el bienestar de la población, sugiriendo poner un mayor énfasis en las reglas e instituciones a través de las cuales se generan los resultados políticos.

Desde filas marxistas también han surgido críticas a esa concepción gubernamental del “déspota benevolente”. Kalecki, en sus trabajos sobre ciclo económico y el pleno empleo, partía de la hipótesis de que los empresarios y los capitalistas ejercían un control desproporcionado sobre la actividad política. Por ello, el Estado no dejaba de ser, en realidad, un agente más de la sociedad capitalista, al servicio de los intereses de la clase dominante y, por tanto, muy alejado de esa noción del “bien común”.¹⁵

Joseph A. Schumpeter, en *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1943), también incidió en esta cuestión, afirmando rotundamente que:

¹² Smith (1776), p. 559.

¹³ Mill (1877), p. 505.

¹⁴ Resulta de particular interés el apartado III (pp. 101-110) del capítulo referido al Nuevo Principio de Justicia Fiscal.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Kalecki (1943). En este artículo se vislumbran, además, muchas de las ideas que aparecen en la moderna teoría del ciclo económico politizado.

Un partido no es, como nos haría creer la teoría clásica (o Edmund Burke), un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público “a base de un principio sobre el que se han puesto de acuerdo”. Esta racionalización es peligrosa porque es seductora. (...) Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político.

En consecuencia, para Schumpeter, “el Primer Ministro de una democracia podría ser comparado con un jinete que está tan completamente absorto en tratar de mantenerse en la silla que no puede hacer ningún plan para su cabalgada”.¹⁶

Desde la escuela austriaca también ha habido frecuentes manifestaciones contrarias a la idea del dictador benevolente. Así, por ejemplo, Ludwig von Mises criticó esa imagen quimérica de un jefe del Estado perfecto que fuera tan benevolente como sabio y que estuviera dedicado a la promoción del bienestar de sus súbditos. Destacó que lo que realmente ocurre es que ese “Führer resulta ser un hombre mortal que, en primer lugar, aspira a perpetuar su propia supremacía y la de sus parientes, sus amigos y su partido”.¹⁷

Pero, sin ninguna duda, la cuestión del “déspota benevolente” pasa a estar en primera línea gracias a los trabajos realizados en el seno de la teoría de la elección pública, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Obras pioneras como la de Downs (1957) así lo atestiguan. En su opinión, “la teoría económica ha sufrido porque no ha tenido en cuenta las realidades políticas en la elaboración de decisiones gubernamentales. Los economistas se han contentado con discutir la acción gubernamental como si los gobiernos estuvieran dirigidos por altruistas perfectos, cuyo único móvil fuera la maximización del bienestar social”.¹⁸

El razonamiento de Downs y de muchos de los economistas antes citados sobre la persecución del propio interés de los individuos es perfectamente extensible al ámbito de los organismos fiscales independientes. Se trata de instituciones públicas que no estarían sometidas a tensiones de naturaleza electoral (o, al menos, no tan intensamente como el poder político) pero cuyos dirigentes (los funcionarios-burócratas), no obstante, podrían manifestar incentivos propios alejados de la hipótesis del “déspota benevolente”.

En este sentido, durante la última mitad del siglo XX, se ha desarrollado una línea de investigación sobre la burocracia y su papel en la actividad financiera en una democracia representativa, que puede arrojar algo de luz sobre estos organismos fiscales independientes. A los

¹⁶ Schumpeter (1943), pp. 359 y 365 respectivamente.

¹⁷ Von Mises (1949), p. 850.

¹⁸ Downs (1957), p. 229. Esta reflexión lleva al autor a plantear su hipótesis según la cual “el gobierno actúa siempre con el fin de maximizar el número de votos a su favor” (p. 201).

efectos que aquí resultan de interés se puede definir una oficina o *bureau* como aquella organización sin ánimo de lucro cuya financiación se realiza, al menos parcialmente, mediante una asignación periódica o una subvención.¹⁹

El sentido de burocracia que subyace en los organismos fiscales independientes responde al *tipo ideal* de organización definido por Max Weber. Como sostiene Fuentes Quintana, según esta concepción, el funcionario debe ejercer su papel de manera que se consiga la virtud de una conducta eficiente en el desempeño de las actividades encomendadas. Esa virtud del funcionario exaltada por Weber tiene un valor propio y singular para articular y enriquecer la vida pública de cualquier país y servir al interés público o general. Y es en esa burocracia, precisamente, en la que han pensado y creído durante muchos años con generalidad los hacendistas al formular los diversos enfoques normativos de la actividad financiera.²⁰

De entre estos enfoques normativos destaca de manera especial, el caso de John Maynard Keynes en el que, como se ha subrayado, se inspiran las propuestas de creación de organismos fiscales independientes. Como quedó patente en la primera parte de esta investigación, Keynes tenía una gran confianza en la capacidad del Estado y en la benevolencia de sus políticos y funcionarios, por lo que nunca se planteó el papel que las instituciones democráticas desempeñan en la adopción de las decisiones colectivas.

Sin embargo, esta visión *weberiana* de la burocracia, según la cual el burócrata es un servidor imparcial del interés social, ha sido cuestionada en varios trabajos importantes. Destaca, en primer lugar, la obra pionera de von Mises, *Bureaucracy* (1944), en la que analiza la formación de burocracias y su tendencia a expandirse e interferir en la vida privada de los ciudadanos, y donde subraya la confusión de identificar al funcionario público con “un santo, una especie de monje que abandonó todos los placeres terrenales y toda la felicidad personal”.²¹

Algunos años más tarde surge la moderna teoría económica de la burocracia, vinculada principalmente –aunque no sólo– a los nombres de Gordon Tullock y William Niskanen. El trabajo de Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (1965), analiza con gran detalle el funcionamiento interno de las modernas burocracias. Para ello, frente a visiones idealizadas, el autor inserta en su

¹⁹ Niskanen (1971), p. 15.

²⁰ Fuentes Quintana (1990), p. 187.

²¹ Von Mises (1944), p. 78. Ya entonces von Mises ahondaba en la necesidad de utilizar la ciencia económica para interpretar la política, tal y como sugiere la elección pública: “Se quiera o no, es un hecho que las cuestiones principales de la actualidad política son puramente económicas y no pueden ser entendidas sin conocimientos de teoría económica” (pp. 110-111).

análisis de la burocracia una visión más realista del comportamiento humano que, en términos generales, tiene lugar:

Yo pienso que todo hombre es un individuo con sus propios fines y ambiciones privados. Llevará a cabo sus tareas sólo si se demuestra que es la mejor manera para lograr sus propios fines, y hará todo lo posible por cambiar las tareas de manera que se mantengan esos objetivos. Una máquina lleva a cabo las instrucciones que le han sido dadas. Un hombre no está tan encorsetado.²²

En definitiva, Tullock considera una burocracia que actúa motivada por sus propios intereses; por su egoísmo, rompiendo con la visión idealizada de los burócratas que había tendido a prevalecer.

Por su parte, la obra de Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (1971), constituye un verdadero enfoque económico de la burocracia. Partiendo de los trabajos antes citados, el autor se plantea entre otras muchas cuestiones, la función de utilidad que maximiza la burocracia o, dicho de otro modo, los incentivos reales que subyacen a la actuación de los burócratas. Su respuesta contradice manifiestamente la visión *weberiana* de la burocracia porque, aunque no descarta que “algunos burócratas, bien por predisposición o bien por adoctrinamiento, intenten servir sin duda al (a su percepción de) interés público”, contempla unos burócratas motivados, entre otras, por las siguientes variables: “sus salarios, las retribuciones accesorias a su cargo, su reputación pública, el poder, el patrocinio, la producción de la oficina que gestionan, la posibilidad de realizar cambios y la comodidad en la dirección”.²³ La mayoría de estas variables (con la excepción de las dos últimas) tienden a aumentar si el presupuesto que manejan se incrementa o, lo que es equivalente, si la burocracia se expande. Por ello, el autor analiza el comportamiento de la burocracia en términos de maximización del presupuesto asignado a su actividad.

En este punto es preciso realizar una matización importante. Todo lo expuesto hasta el momento no supone, de ninguna manera, que políticos y burócratas no puedan actuar guiados por un supuesto “interés público”. En este sentido, coincidimos con Buchanan cuando afirma que:

Nuestro análisis está justificado incluso cuando el comportamiento consciente en torno al bien público se extiende entre los políticos y burócratas. Todo lo que necesitamos es reconocer que existen políticos y burócratas que, *al menos de vez en cuando*, actuarán de acuerdo con lo que podríamos llamar sus “inclinaciones naturales”, y que éstas son contrarias

²² Tullock (1965), p. 35. Este comportamiento egoísta racional de la burocracia también es objeto de análisis en *Inside Bureaucracy* (1967) de A. Downs.

²³ Niskanen (1971), pp. 38-39.

a los deseos básicos de los ciudadanos. Si esto se acepta, podemos intentar analizar el comportamiento gubernamental en el contexto del "peor de los casos", en el que predominan tales inclinaciones naturales.²⁴

Es decir, el comportamiento del funcionariado en el que se sustentan muchos de estos estudios no pretende ser una descripción fiel de un comportamiento que se cumpla siempre y en todo lugar, sino más bien una explicación y predicción de una determinada pauta que aparece de manera recurrente.

Por tanto, es posible que, como se ha apuntado en alguna ocasión, la teoría económica de la burocracia exagere el patrón de comportamiento que atribuye a los burócratas; pero, no obstante, sería ingenuo no considerar sus conclusiones fundamentales y tratar de extraer algunas lecciones importantes de cara a los organismos fiscales independientes.²⁵

En consecuencia, es posible contemplar unos organismos fiscales cuya alta administración pueda tener motivaciones propias no necesariamente coincidentes con un determinado "fin de interés social". Tal fin puede ser identificado, de manera simplificada, con el mandato definido por un gobierno democráticamente elegido.²⁶ En el caso de las propuestas presentadas hasta la fecha, ese "fin de interés social" podría ser la estabilización de la economía, el sostenimiento de las finanzas públicas o una combinación de ambos objetivos.

El hecho de considerar este organismo como un ente monolítico guiado por ese "fin de interés social" es una clara omisión de la compleja realidad de las relaciones e incentivos que pueden presentar sus funcionarios. Éstos podrían separarse considerablemente de ese bien de interés social inicialmente establecido si, por ejemplo, no se aíslan debidamente de las presiones políticas (lo que resulta ser, de por sí, francamente complicado) y pretenden agradar al gobierno de turno, con la

²⁴ Buchanan (1991), p. 127. Las cursivas son nuestras. Considérese además que, como señala Colomer (1987), incluso las motivaciones altruistas no entran necesariamente en contradicción con el egoísmo racional aquí supuesto, pues dicha motivación se apoya en la expectativa de una mayor recompensa personal ulterior (p 99).

²⁵ Sobre algunas de las críticas que ha recibido la teoría de la burocracia, resulta interesante consultar a Fuentes Quintana (1990), pp. 192-194. Por otro lado, en relación con la posible aplicación de esta teoría a otros ámbitos es curioso advertir como Niskanen (1971), quien más ha estudiado la cuestión de los incentivos de los burócratas y su función a maximizar, realiza –entre otras– una propuesta en la parte final del su conocida obra (capítulo 20: *Political Alternatives*) en la que aboga por la creación de comités de supervisión (*watchdog committee*) como mecanismo para mejorar el rendimientos en la oferta de servicios públicos. Dicho comité presenta algunos ingredientes básicos de las modernas propuestas de creación de organismos fiscales independientes y da buena cuenta de la importancia de las conclusiones que se obtienen del estudio de la burocracia para el ámbito que aquí interesa.

²⁶ Colomer (1987) expone las principales críticas que se pueden formular a la suposición de que las elecciones en base a programas concretos de los partidos suponen una manera de superar la paradoja de Arrow (pp. 106-108).

esperanza de obtener una mayor asignación presupuestaria para el organismo, unas retribuciones más elevadas para sus empleados, una mejora en las expectativas de ocupar otros cargos relevantes en el futuro e, incluso, de realizar una incursión posterior en la política.

Del mismo modo, las decisiones de los organismos pueden verse condicionadas por la reputación que de ellas se derive para sus dirigentes, pues no hay que olvidar –como recalca Niskanen (1971)– que la variable “reputación pública” forma parte de la función de utilidad del burócrata, por lo que éste puede estar tentado a actuar en contra de ese fin social y tolerar, por ejemplo, un mayor déficit del que su propio análisis recomienda, con tal de no verse sometido a una campaña de acoso público que, además, dañase su imagen personal.

De igual manera, mandatos tan abiertos y sujetos a valoraciones personales como los barajados hasta el momento podrían suponer prescripciones políticas muy distintas en función de la sensibilidad de los gestores. Así, con el mismo mandato, una administración más favorable al activismo fiscal podría verse tentada a adoptar una postura más relajada con el problema de la sostenibilidad de las finanzas públicas que otra más conservadora, sin vulnerar dicho mandato en ninguno de los dos casos.

Por otro lado, el organismo fiscal independiente podría contemplar determinadas acciones que, aún alejándole parcialmente de ese “fin de interés social”, le permitiesen no obstante difuminar, en la medida de lo posible, las consecuencias de las decisiones adoptadas y reducir, con ello, el margen para la crítica.²⁷ A modo de ejemplo si, como establecen las propuestas más enfocadas a la estabilización macroeconómica, los funcionarios-burócratas pueden disponer, dentro de ciertos márgenes, de la capacidad de alterar algunos ingresos fiscales (e, incluso, algunos gastos), podrían existir incentivos para emprender un conjunto de medidas de diverso tipo (expansivas y contractivas de manera alterna y en un breve espacio temporal) que dificultasen la realización de un seguimiento minucioso por parte de los agentes interesados, diluyendo los efectos de algunas de sus decisiones e inmunizando a los gestores de posibles críticas.

Con lo subrayado hasta el momento pensamos que es posible afirmar que la figura del “déspota benevolente” guiado por un “bien común” resulta ser una simplificación excesiva de las complejas relaciones que surgen en el seno de las burocracias gubernamentales en los procesos decisorios de elección colectiva. Sin embargo, a pesar de su debilidad, este modelo normativo continúa estando vigente y forma parte de las hipótesis subyacentes en la mayor parte de las

²⁷ Este es uno de los aspectos que subrayan Chant y Acheson (1972) en su aplicación de la teoría de la burocracia al ámbito de los bancos centrales.

prescripciones de política económica, incluyendo las propuestas que abogan por la implantación de organismos fiscales independientes.

La conclusión básica que es posible extraer de cara a estos organismos es que, aunque no cabe descartar un comportamiento funcional en pro de un determinado “bien común”, los burócratas de estos organismos continuarían manteniendo incentivos propios y persiguiendo metas individuales que pudiesen alejarles de él. Por ello, resulta oportuno considerar este aspecto a la hora de diseñar el mandato de la institución; consideración que, a nuestro juicio, ha estado parcialmente exenta en las propuestas formuladas hasta el momento.

10.3. El “déspota benevolente” y sus capacidades reales: el problema de información incompleta y de incertidumbre

Supóngase, no obstante a lo anterior, que el gestor de la política económica (el organismo fiscal independiente en el caso que preocupa a esta investigación) actuase motivado exclusivamente por algún tipo de “interés común” representativo de las preferencias de la sociedad. ¿Serían sus capacidades técnicas o sus habilidades específicas suficientes para garantizar el buen resultado que implícitamente se les supone?

Es probable que la respuesta fuese, en muchas ocasiones, negativa, como consecuencia de los problemas a los que se enfrenta el gestor de la política económica. A continuación se van a abordar dos de ellos que, además, están sumamente interrelacionados: por un lado, el hecho de que resulta imposible acaparar toda la información necesaria para intervenir en la economía de manera activa y discrecional. Por otro, como consecuencia del anterior, que el gestor de la política económica opera en un mundo de elevada complejidad e incertidumbre que le impide afinar en sus prescripciones económicas.

Parece evidente que ambos problemas aparecerían en el caso de un organismo fiscal independiente que actuase dotado de un amplio margen discrecional, por lo que, en nuestra opinión, las conclusiones deben ser tenidas en cuenta.

10.3.1 *El problema de información incompleta*

El manejo discrecional de los instrumentos fiscales o el volumen de déficit en el que, en cada momento, puede o debe incurrir el gobierno con el fin de estabilizar la economía y mantener unas finanzas públicas saneadas precisa conocer una ingente cantidad de información que, probablemente, no podrá ser recabada ni gestionada debidamente por parte de estos organismos fiscales.

El razonamiento aquí expuesto se basa fundamentalmente en la aplicación de algunas de las conclusiones a las que ha llegado la escuela austriaca. Más concretamente, según estos teóricos, el órgano central de una economía planificada debe hacer frente a diversos problemas que dificultan su actuación:

[N]o cabe concebir que el órgano director encargado de intervenir mediante mandatos pueda hacerse con la información que es necesaria para coordinar la sociedad, y ello por los siguientes motivos: *primero*, por razones de volumen (es imposible que el órgano de intervención asimile conscientemente el enorme volumen de información práctica diseminada en las mentes de los seres humanos); *segundo*, dado el carácter esencialmente intransferible al órgano central de la información que se necesita (por su naturaleza tácita no articulable); *tercero*, porque, además, no puede transmitirse la información que aún no se haya descubierto o creado por los actores y que sólo surge como resultado del libre proceso de ejercicio de la función empresarial; y *cuarto*, porque el ejercicio de la coacción impide que el proceso empresarial descubra y cree la información necesaria para coordinar la sociedad.²⁸

Aunque pensamos que los organismos fiscales independientes no tendrían la necesidad de disponer de un volumen tan ingente de información y, por tanto, el problema aquí planteado se reduciría manifiestamente, sí consideramos que las reflexiones anteriores sirven, como mínimo, para matizar el optimismo que han mostrado las diversas propuestas de creación de estos organismos.

Una referencia ineludible se encuentra –de nuevo– en el ámbito de los bancos centrales independientes que, con frecuencia, se enfrentan a una difícil contradicción subrayada hace ya cincuenta años por Hayek, consistente en que deben disponer de un amplio poder discrecional para conseguir sus objetivos pero, simultáneamente, carecen de toda la información necesaria para lograrlo:

El problema fundamental que plantean los bancos centrales es el referente a que la política monetaria entraña siempre un amplio margen de discrecionalidad. El banco central tan sólo ejerce un control indirecto y, por tanto, limitado sobre la cuantía de los medios de pago existentes. Su fuerza principal estriba en la amenaza de no facilitar aquel efectivo que pueda serle pedido. Ello no obstante, nadie, al propio tiempo, estimaría correcto que se negara a proporcionar cuánto dinero pudiera precisarse en las condiciones financieras oportunamente preestablecidas. He aquí el problema que a diario preocupa a quien dirige el banco de emisión, mucho más que los efectos de su política sobre los precios y el valor de la moneda.

²⁸ Huerta de Soto (1992), pp. 99-100. Remitimos al lector interesado a esta obra, en la que su autor expone detalladamente lo que, en el marco de la escuela austriaca, se ha denominado Teorema de la imposibilidad del socialismo.

Ello le obliga a prever, y muchas veces a contrarrestar, los movimientos de diferente signo que continuamente se producen en el mundo crediticio, sin que pueda recurrir a normas claras e invariables.²⁹

¿Qué implicaciones pueden desprenderse para el caso de los organismos fiscales independientes? Supóngase que, como sostienen la práctica totalidad de las propuestas formuladas, el organismo pretende realizar una política fiscal simétrica, tal y como presupone la teoría keynesiana. Para ello, este organismo estaría dispuesto a tolerar déficit fiscales durante los períodos de baja actividad económica a cambio de lograr superávit fiscales cuando la economía se encuentra en una fase expansiva.

Sin embargo, esta simple aseveración supone de manera implícita que el gestor de la política económica dispone de la información que necesita, por ejemplo, para interpretar con absoluta precisión el ciclo económico (duración, profundidad, etc.) y, además, conoce en qué punto exacto del mismo se encuentra la economía en cuestión o en qué momento concreto implementar la medida fiscal.

Evidentemente, lo anterior colisiona frontalmente con la realidad, caracterizada por una fuerte limitación en la información disponible y un marco de acción rodeado de una gran incertidumbre, en el que ni siquiera los tecnócratas más eruditos son capaces de prever con cierto éxito la evolución futura de la economía.³⁰

Pero, además, junto con el problema de la disponibilidad de información indicado, habría que considerar un problema cuya raíz se encuentra en la teoría de la burocracia brevemente expuesta en el apartado anterior. Efectivamente, el organismo fiscal, al estar compuesto por individuos que tienen sus propios incentivos, podría dirigir un esfuerzo especial a conocer la información relevante de cara a sus intereses particulares para, por ejemplo, mantenerse el mayor tiempo posible en el poder y justificar y racionalizar sus actos.³¹

En conclusión, el mandato de un organismo fiscal independiente debería considerar, necesariamente, el carácter limitado de la información. De lo contrario, es probable que la institución no fuese capaz de cumplir con las expectativas que emanan del mandato que tiene encomendado, lo que afectaría gravemente a su credibilidad y, en consecuencia, a sus posibilidades de éxito.

²⁹ Hayek (1959), p. 443. Véase también Huerta de Soto (1998), pp. 505-514. Parece lógico considerar que los organismos fiscales independientes con una vocación intervencionista se enfrentarían a una contradicción similar.

³⁰ Sobre esta cuestión se reflexiona más detenidamente en el epígrafe 15.4.

³¹ Reflexión que formula Huerta de Soto (1992), p. 102, para el caso de los bancos centrales.

10.3.2 El problema de la incertidumbre

El problema de información incompleta al que se aludía anteriormente no es sino la expresión más palpable de un problema de mayor dimensión, derivado de que el organismo fiscal independiente desarrolla su actividad en un contexto de enorme incertidumbre en el que resulta imposible predecir con cierta exactitud los efectos de las políticas aplicadas.

Diversos autores han estudiado el problema de la incertidumbre en el ámbito de la política económica.³² Supóngase que el gestor de la política económica tiene un objetivo (alcanzar un determinado nivel de renta, Y) y un único instrumento para conseguirlo (el gasto público, G). Hay que considerar, además, una multiplicidad de variables de naturaleza exógena cuyo impacto puede resumirse en una única variable, u , obteniendo la siguiente ecuación:

$$Y = aG + u \quad [1]$$

donde el parámetro a determina la respuesta de Y a la medida de política fiscal.

Dos son los tipos de incertidumbre a los que se enfrenta el gestor de la política económica: en primer lugar, el desconocimiento del impacto de las variables exógenas (u) que afectan a Y . En segundo lugar, la posible respuesta de Y a cualquier medida adoptada, que podría diferir sustancialmente del valor esperado.³³

Brainard, en línea con los trabajos anteriores de Theil, parte de la base de que el gestor de la política económica elige la política a realizar en función de la “utilidad esperada”, suponiendo que maximiza el valor esperado de una función de utilidad cuadrática que queda definida de la siguiente manera:

$$U = - (Y - Y^*)^2 \quad [2]$$

donde Y^* es el valor objetivo de la renta Y .

Por su parte, suponiendo que el coeficiente de respuesta a es una variable aleatoria correlacionada con u , es posible describir la relación de la medida de política fiscal y la varianza de la renta a través de la ecuación [1], de manera que:

$$\sigma_Y^2 = \sigma_a^2 G^2 + \sigma_u^2 + 2\rho \sigma_a \sigma_u G \quad [3]$$

³² En lo que sigue, se aplica el enfoque general desarrollado por Brainard (1967) al caso específico de la política fiscal.

³³ Brainard (1967), p. 274. En términos más generales, de acuerdo con Blinder (1999), es posible diferenciar tres tipos de incertidumbre que, en relación con la política monetaria, es necesario considerar: 1) La incertidumbre sobre las predicciones; 2) La incertidumbre sobre los parámetros; y 3) La incertidumbre sobre la selección del modelo (pp. 9-12). A ello habría que añadir, además, el problema de los retardos temporales en la política económica. No cabe duda de que el organismo fiscal independiente habría de enfrentarse a un grado de incertidumbre similar.

A partir de aquí es posible hallar la utilidad esperada asociada a la medida de política fiscal dada, sustituyendo [1] en [2]:

$$E(U) = -[(\bar{Y} - Y^*)^2 + \sigma_Y^2] = -[(\bar{a}G + \bar{u} - Y^*)^2 + \sigma_a^2 G^2 + \sigma_u^2 + 2\rho\sigma_a\sigma_u G] \quad [4]$$

Donde \bar{Y} y \bar{u} son los valores esperados de Y y u , respectivamente.

Para hallar el óptimo de esa función se deriva la ecuación [4] respecto de G y se iguala a cero:

$$\frac{\partial E(U)}{\partial G} = -[2\bar{a}(\bar{a}G + \bar{u} - Y^*) + 2\sigma_a^2 G + 2\rho\sigma_a\sigma_u] = 0 \quad [5]$$

Despejando el valor de G de [5] se obtiene:

$$G^* = \frac{\bar{a}(Y^* - \bar{u}) - \rho\sigma_a\sigma_u}{\bar{a}^2 + \sigma_a^2} \quad [6]$$

A los efectos que interesa a este trabajo, la conclusión fundamental es que, en la estabilización macroeconómica, el manejo del instrumento fiscal se ve condicionado por la incertidumbre que le rodea, por lo que el gestor de la política económica no debería ser extremadamente ambicioso en su intento por abordar las perturbaciones económicas.

Todo ello remite, de nuevo, al problema de información abordado con anterioridad: el gestor de la política económica, en el desempeño de sus políticas discrecionales, requiere de grandes dosis de información, ya que el nivel de gasto público a asignar depende no sólo del valor esperado de las variables exógenas y del coeficiente de respuesta a , sino también de la varianza del parámetro a y de la covarianza asociada entre este parámetro y la variable aleatoria u .

La incertidumbre que, en el desempeño de su tarea, debe afrontar el gestor de la política económica lleva al Milton Friedman a decantarse inequívocamente por las reglas frente a la discrecionalidad en el conocido debate que tuvo lugar, principalmente, durante los años sesenta y setenta.

Sencillamente, no sabemos lo suficiente para ser capaces de identificar pequeñas perturbaciones cuando éstas ocurren, ni tampoco para predecir con precisión los efectos que tendrán o lo que se requerirá de la política monetaria para compensar sus efectos. No sabemos suficiente para alcanzar objetivos fijados mediante delicadas o incluso extensas variaciones en el *mix* de política monetaria y fiscal. En esta área particular, lo mejor es muy probablemente enemigo de lo bueno.³⁴

³⁴ Friedman (1968b), p. 14.

Por lo tanto, frente a quienes ven en la incertidumbre una necesidad de dejar un amplio margen discrecional al gestor de la política económica para adaptarse a los elementos imprevistos y al problema de la incertidumbre, la reflexión anterior invita a considerar que es necesario aceptar la información limitada que éste tiene sobre el modelo real, debiendo moderar sus aspiraciones y seguir una pauta de comportamiento fija que evite que sus reacciones ante perturbaciones imprevistas y temporales hagan de sus políticas un auténtico paseo aleatorio. De lo contrario, existe un riesgo latente de que las intervenciones de las autoridades puedan acabar siendo tremendamente desestabilizadoras, contribuyendo más al problema que a la posible solución.

El debate sobre las reglas y la discrecionalidad al que se aludía en los párrafos precedentes es, desde luego, aplicable igualmente a los organismos fiscales independientes, en la medida en que éstos también tendrían que desarrollar su política en un mundo económico incierto. De hecho, como resalta alguna de las propuestas, no existen diferencias sustanciales entre la incertidumbre a la que tienen que hacer frente los bancos centrales y la de los organismos fiscales independientes.³⁵ Lo que sí parece posible afirmar es que cuanto más ambicioso sea su mandato (cuantos más objetivos contemple, cuantos más instrumentos pueda alterar, etc.), mayores serán los problemas asociados a la incertidumbre a los que se tendrá que enfrentar el gestor de la política económica y, con ello, mayor será el espacio para los juicios de valor.

Resulta ciertamente irrealista –como subyace en las propuestas de creación de organismos fiscales independientes– contemplar unos organismos “todopoderosos”, capaces de intervenir en la economía de manera activa y eficiente, como si tales intervenciones no estuviesen sometidas a graves problemas de información e incertidumbre,³⁶ o como si estos problemas fuesen solventados por el mero hecho de actuar de manera independiente del poder político, guiados por amplios conocimientos y criterios meramente técnicos.

A modo de conclusión, el objetivo perseguido en el presente capítulo ha sido matizar el optimismo vigente en las propuestas de creación de organismos fiscales independientes respecto a las posibilidades reales de esta alternativa institucional. Incluso suponiendo que el gestor de la política económica tuviese definido de manera inequívoca un objetivo “de interés social” al que

³⁵ Véase, por ejemplo, Wren-Lewis (2002a), p. 21 o Wyplosz (2005a), p. 68.

³⁶ Así, por ejemplo, resulta sorprendente que grandes economistas como Blanchard (2000), consideren que: “Lo que hemos expuesto hasta ahora [en referencia al problema de la incertidumbre] es un argumento a favor de la *moderación* de los *proprios* responsables de la política económica, no a favor de que se les impongan *restricciones*. Si éstos comprenden las implicaciones de la incertidumbre –y no hay razones para pensar que no– adoptarán por su cuenta políticas menos activas” (p. 499, las cursivas son del texto original). A nuestro juicio, tal afirmación supone una omisión completa de las conclusiones fundamentales que, desde hace más de cincuenta años, viene desarrollando la teoría de la elección pública.

dedicar todo su esfuerzo, el hecho de que sus funcionarios puedan perseguir objetivos particulares en momentos determinados y que, además, operen en un ambiente de falta de información e incertidumbre, debe moderar las expectativas depositadas en el organismo.

En nuestra opinión, estas reflexiones no deben llevar a desechar esta alternativa, sino más bien a aceptar el carácter limitado de sus intervenciones, a definir con precisión el margen discrecional de que deben disponer los funcionarios del organismo y a subrayar la conveniencia de un objetivo simple y claro; es decir, menos ambicioso y más acorde a las posibilidades reales del gestor de la política económica.

CAPÍTULO 11: POSIBLE VALOR AÑADIDO ASOCIADO A LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES

(...) Una fracción cada vez mayor de la intervención gubernamental en la economía constituye en realidad un intento de contrarrestar los efectos laterales indeseados de intervenciones previas

Assar Lindbeck,
¿Puede sobrevivir el pluralismo?

11.1. El organismo fiscal independiente y su incidencia en el proceso fiscal

Los capítulos precedentes se han centrado, fundamentalmente, en el estudio de las posibles debilidades derivadas de este novedoso enfoque institucional. En contraposición, en este capítulo se van a valorar las posibles ventajas de esta alternativa, de cara a la contención de los desequilibrios fiscales.

En nuestra opinión, es posible identificar cuatro áreas en las que un organismo fiscal independiente podría ejercer un efecto beneficioso. Estas áreas se corresponden, además, con cuatro fuentes de ineficiencia potenciales del proceso presupuestario, que dan como resultado una propensión al déficit y al endeudamiento público excesivos:

- El problema de la inconsistencia temporal;
- El ciclo económico politizado;
- La ilusión fiscal del contribuyente; y
- Los grupos de presión en las modernas democracias y el problema de los recursos de propiedad común (*common pool*).

Es importante mencionar que la exposición de estas posibles ventajas ha de permanecer, necesariamente, en un plano teórico, pues la inexistencia de una institución de estas características ni de un referente cercano hacen inviable –lamentablemente– cualquier análisis causa-efecto de tipo cuantitativo.

11.1.1 El organismo y la inconsistencia temporal

La inconsistencia temporal en la toma de decisiones de política económica ha recibido una atención especial a partir de la teoría de juegos y desde que Kydland y Prescott publicasen su conocido artículo *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans* (1977). En esencia, este conocido problema consiste en que el gestor de la política económica, en cada momento, puede tener incentivos suficientes para desviarse de sus intenciones originales, lo que termina reduciendo la credibilidad de sus políticas. A su vez, en la medida en que la credibilidad juega un papel fundamental para el éxito de las políticas económicas, cuando éstas gozan de poca credibilidad, sus efectos son muy limitados.

La desviación que se produce entre las políticas anunciadas y las políticas efectivamente implementadas es consecuencia de la ventaja estratégica que, a corto plazo, puede intentar explotar el gestor de la política económica si actúa inconsistentemente. Sin embargo, la consecuencia en el medio-largo plazo es que el gestor de la política económica acaba perdiendo su crédito y sus políticas siendo anticipadas por los agentes privados. De esta manera, el efecto sorpresa sobre el que se basaba su ventaja estratégica termina desapareciendo y sus políticas resultan ser completamente ineficaces.

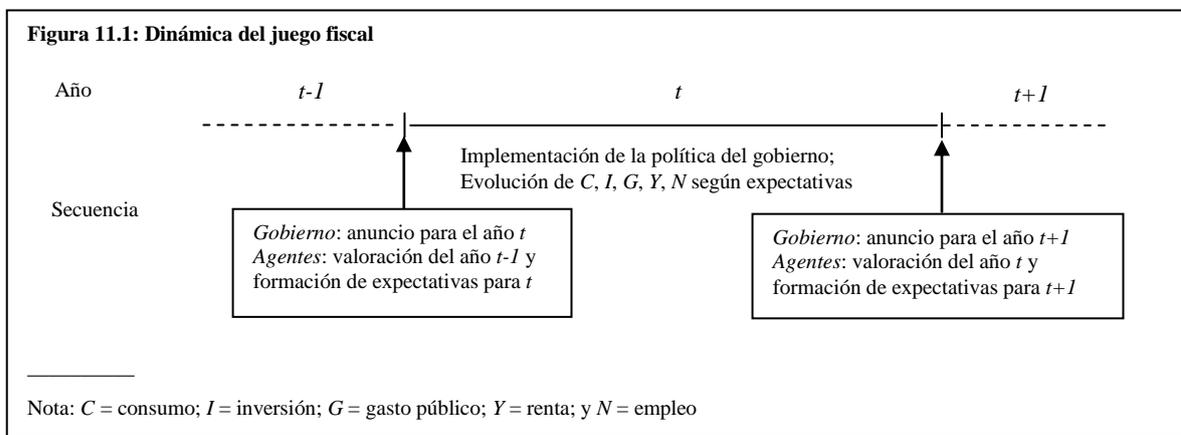
Su aplicación directa ha encontrado, en el campo de la independencia de los bancos centrales, un espacio natural de desarrollo, ya que éstos pueden verse tentados a comportarse inconsistentemente, tolerando una inflación superior a la que inicialmente se habían comprometido con tal de mejorar el nivel de empleo del ejercicio. Una solución a este problema pasa por delegar la política monetaria en un banco central independiente, capaz de hacer frente a sus compromisos; lo que redundará en políticas más creíbles y, de ese modo, más eficaces.

Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, la cuestión de la inconsistencia temporal no sólo aparece en el ámbito de la política monetaria. La política fiscal presenta un problema similar; pues ésta no deja de ser un instrumento alternativo para impulsar la demanda agregada y, con ello,

generar una inflación inesperada para los agentes sociales, que reduzca los costes laborales e incremente el empleo.¹

En efecto, la política fiscal es igualmente susceptible de utilización interesada por parte del gobierno, de manera que es probable que su comportamiento muestre rasgos claramente inconsistente, si se tiene en cuenta las posibles presiones de colectivos concretos o grupos de interés determinados. A continuación se expone un sencillo ejemplo para ilustrar los efectos perversos que esto tiene.

Supóngase una economía simplificada que no mantiene relaciones comerciales con el exterior y que está compuesta por dos agentes (gobierno y agentes económicos), en un contexto en el predominan los efectos no keynesianos.



Imagínese que, tras un período de descontrol en lo que a las cuentas públicas se refiere, el gobierno anuncia, por la vía de los presupuestos generales, su intención de llevar a cabo un proceso de consolidación fiscal mediante una drástica reducción del gasto público, hasta alcanzar el equilibrio presupuestario al final del año t .

A partir de aquí, es posible plantear un juego fiscal cuyo desarrollo tiene lugar en dos etapas (figura 11.1): tras ese anuncio por parte del gobierno, en una primera etapa, los agentes económicos forman sus expectativas para el año t y reaccionarán alterando su volumen consumo e inversión en consecuencia. La formación de expectativas para el año t depende de la valoración que éstos hagan respecto a la política llevada a cabo a lo largo de los años anteriores. El gobierno, en

¹ Calmfors (2005), p. 19. Efectivamente, el déficit público es un elemento impulsor de la demanda agregada, en la medida en que supone que el sector público inyecta en la misma recursos superiores a los que detrae del sector privado a través de los impuestos. Tal expansión de la demanda agregada presionará al alza el nivel de precios (Requeijo, 1998, p. 52). El problema de la inconsistencia temporal es, por tanto, igualmente aplicable a la política fiscal. De hecho, modelos como el que desarrolla Repullo (1993) para la política monetaria resultan fácilmente extrapolables al ámbito de la política fiscal, utilizando un razonamiento similar.

una segunda etapa, decide la política fiscal a implementar, pudiendo atenerse a lo previamente anunciado (es decir, siendo temporalmente consistente), o bien desviarse de ese objetivo (inconsistencia temporal).

¿De qué dependen el volumen de consumo e inversión de los agentes económicos en el año t ? En una economía con efectos no keynesianos, la evolución de estas dos magnitudes dependerá de las expectativas de estos agentes. Si los agentes económicos tienen en cuenta los futuros efectos beneficiosos de una reducción del déficit, sus expectativas sobre el futuro pueden mejorar lo suficiente como para provocar un aumento del gasto actual, en lugar de una reducción, y, por lo tanto, un aumento de la producción actual.² En consecuencia, si la consolidación se antoja creíble, es posible que crezca el consumo agregado de los individuos, impulsado por una mejora en las expectativas en relación con su renta permanente, así como por la generación de un efecto riqueza positivo. De igual modo, la inversión privada se incrementará, espoleada por la mejora de las expectativas respecto a las oportunidades de beneficio futuro y la reducción de los tipos de interés reales, desencadenando un efecto atracción (*crowding-in*) que estimula la actividad productiva.³

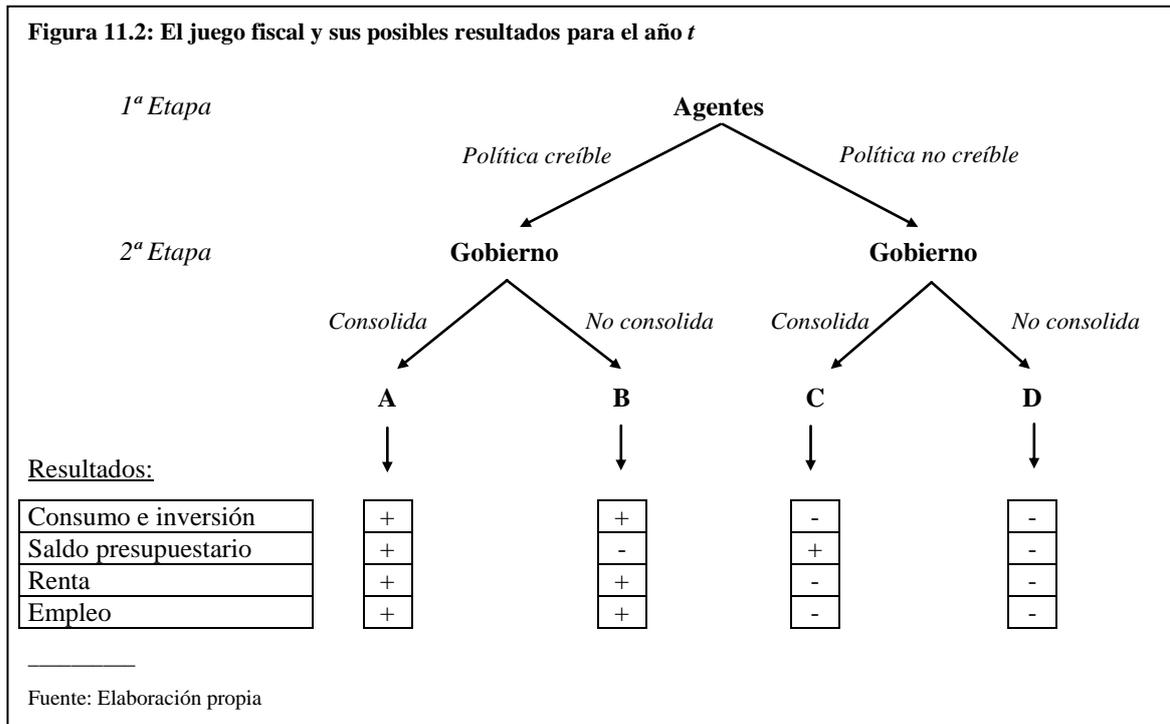
En definitiva, la evolución del consumo y de la inversión dependerá del grado de credibilidad que el gobierno consiga granjearse respecto al objetivo que se ha fijado. Por lo tanto, la credibilidad que logre acumular el gobierno influirá decisivamente en el resultado de este juego, pudiendo diferenciar cuatro posibles escenarios (véase la figura 11.2).

Para saber cuál de estos escenarios constituirá el resultado de equilibrio, es necesario conocer la posible evolución lógica del juego. Supongamos que los agentes económicos dan un voto de confianza al gobierno y consideran creíble su anuncio de llevar a cabo el proceso de consolidación presupuestaria (es decir, se sitúan en la rama de la izquierda). En una economía con efectos no keynesianos, lo anterior se traducirá, como se ha apuntado, en un incremento del consumo y de la inversión.

² Blanchard (2000), p. 342. Como subraya este autor, la importancia de las expectativas se manifiesta de manera especial en una situación en la que el gobierno ha perdido realmente el control sobre las cuentas públicas. Antes del anuncio del programa de reducción del déficit, es posible que la gente espere que haya grandes problemas políticos y económicos en el futuro. El anuncio del programa podría convencer a la gente de que el gobierno ha recuperado el control y de que el futuro es menos sombrío de lo previsto. Esta disminución del pesimismo sobre el futuro podría provocar un aumento del gasto y de la producción (p. 346).

³ La posible existencia de efectos no keynesianos en los procesos de consolidación presupuestaria ha sido ampliamente estudiada por la literatura académica. A esta cuestión su vuelve más adelante, en el epígrafe 15.3.3.

A partir de aquí, el gobierno tiene dos opciones: o bien se mantiene fiel a su objetivo de reducción del gasto público (es decir, actúa consistentemente desde un punto de vista temporal), o bien se desvía de él, mostrando un comportamiento temporalmente inconsistente. Si finalmente lleva a cabo la consolidación presupuestaria, el resultado que se alcanzaría sería A, caracterizado por una mejora en la renta, del empleo y del saldo presupuestario.⁴



Sin embargo, la lógica de la acción política invita a pensar que, frecuentemente, el gobierno infringirá su compromiso, incluso aunque su intención inicial sea efectivamente mantenerlo. Los agentes económicos pueden ser perfectamente conscientes de los beneficios de la estabilidad presupuestaria; pero obviamente nadie quiere que el ajuste recaiga sobre el colectivo al que pertenece.⁵ La acción de los grupos de interés por un lado, junto con la voluntad de reelección del gobierno que le impide adoptar medidas socialmente impopulares, por otro, pueden hacer prácticamente inviable el ajuste previamente anunciado, por lo que es más que probable que, en muchas ocasiones, el gobierno termine sucumbiendo a presiones de distinto tipo. En este caso, el

⁴ Efectivamente, la presencia de los efectos no keynesianos supone que el efecto agregado del incremento de consumo e inversión predomina sobre el descenso en la renta que provoca la reducción en el gasto público. En consecuencia, el efecto neto sobre esta magnitud es positivo.

⁵ Como exponen Erias y Sánchez (1998), la sociedad también puede exhibir preferencias dinámicamente inconsistentes con respecto a la política fiscal, inclinándose siempre por mayores déficit en el período corriente de lo acordado previamente (p. 328).

resultado alcanzado sería *B*, inferior al anterior porque, si bien la renta y el empleo crecen, también lo hace el déficit público (o, cuanto menos, la reducción es menor de lo esperado).

A medida que se vaya repitiendo el juego, los agentes económicos irán aprendiendo (anticiparán) que el gobierno tiende a incumplir su promesa, por lo que su credibilidad se verá seriamente dañada. En alguna ocasión, el gobierno logrará convencer a los agentes de que su incumplimiento se debe a una situación excepcional, pero tras varios incumplimientos, los agentes económicos terminarán por desconfiar de él, y se posicionarán inevitablemente en la rama de la derecha. Este hecho supone que los efectos expansivos de la consolidación presupuestaria sobre la renta no se producirán, pues los consumidores no piensan que su renta permanente vaya a incrementarse y las empresas no esperan tipos de interés reales inferiores en el futuro. En consecuencia, a lo largo de esta rama, consumo e inversión decrecerán.

De nuevo aquí el gobierno tiene dos opciones: o bien lleva a cabo su programa de reducción del déficit, o bien renuncia a su objetivo. En el primer caso, la economía se situará en *C*; situación caracterizada por una caída en la producción y en el empleo, aunque con una mejora en el saldo presupuestario.

Pero lo más habitual será que el gobierno se posiciones en *D* por dos motivos: en primer lugar, porque las presiones sobre el gobierno, en un contexto de expectativas negativas, serán más acentuadas, lo que dificultará cualquier intento por reducir el déficit. Pero además, las expectativas negativas habrán provocado una reducción en el consumo y en la inversión, por lo que el gobierno tiene un incentivo adicional para tratar de mitigar esos efectos mediante una política fiscal expansiva.

En consecuencia, tras varias repeticiones, la opción *D* tenderá a convertirse en el equilibrio de este juego. Se da la circunstancia de que este escenario es, desde el punto de vista económico, un resultado completamente ineficiente para la sociedad, pues en esta situación no sólo se habrá producido una caída en la renta y en el empleo (si el gobierno no logra revertir el efecto negativo del consumo y la inversión), sino que el desequilibrio en las cuentas públicas, lejos de reducirse, se habrá acentuado.

La necesidad de modificar esta dinámica negativa en el juego fiscal se antoja evidente, a la luz de los resultados cosechados. Para ello, el gobierno debe tratar de ganarse la credibilidad de los agentes económicos. Existen varias alternativas para lograrlo (pactos sociales, ganancia de reputación mediante sucesivos juegos, etc.); sin embargo, el sesgo deficitario que muestran habitualmente las modernas economías invita a pensar que el gobierno sólo será capaz de mantener la estabilidad presupuestaria cuando exista un compromiso a nivel constitucional que evite que la decisión sobre si incurrir o no en déficit público tenga lugar en el marco de la política ordinaria.

Aquí es donde los organismos fiscales independientes pueden jugar un papel importante: en la medida en que se sustituya en el juego al gobierno por un organismo fiscal independiente cuyo mandato exclusivo sea mantener la estabilidad presupuestaria, los agentes económicos comenzarán a creer en el compromiso con la disciplina fiscal, por lo que cabe esperar que, tras una sucesión de juegos, *A* pase a consolidarse como el nuevo resultado de equilibrio.

Resulta esencial realizar una consideración que se desprende del juego planteado. Tal y como se subrayó en el capítulo 9, la literatura académica sobre delegación en agencias independientes consideraba que la legitimidad de tal delegación estaba estrechamente vinculada a la cuestión de la eficiencia para la sociedad.⁶ Según se desprende de este juego, una reforma institucional consistente en la instauración de un organismo fiscal independiente podría generar un incremento de eficiencia en la economía: ésta se ha trasladado de una situación como *D*, caracterizada por una menor renta y empleo al tiempo que se agrava el desequilibrio presupuestario, a otra como *A*, en la que se produce un incremento de la renta, del empleo y una mejora en el saldo presupuestario. Por lo tanto, el organismo fiscal independiente ha generado un resultado socialmente más eficiente, al obligar al gobierno a respetar la política fiscal anunciada.

Todo ello ha tenido lugar, además, sin condicionar en absoluto la política redistributiva del gobierno como –obviamente– no podría ser de otra manera. Ni las condiciones de partida ni la dinámica del juego han aludido al tamaño de los ingresos y los gastos, ni a su composición, por lo que, de acuerdo con lo subrayado anteriormente, la delegación no tendría por qué generar un déficit democrático.

Pero, además, es de esperar que esta figura institucional llevase aparejado otro beneficio vinculado a la credibilidad de sus políticas: de sobra conocida es la penalización que, en términos de mayores dificultades de acceso a la financiación y de un mayor diferencial de interés a satisfacer, tienen que hacer frente los gobiernos derrochadores frente a los que no los son. Como han demostrado Hallerberg y Wolff (2006), unas buenas instituciones fiscales están asociadas a unas menores primas de riesgo. Por tanto, cabe esperar que, en la medida en que el organismo fiscal contribuyese a una política fiscal más creíble y sostenible,⁷ la prima de riesgo de la nueva

⁶ Ver, por ejemplo, Majone (1997), pp. 152-154.

⁷ Lo que se produciría si, en el caso de las propuestas que priman especialmente la estabilización macroeconómica, se logra convencer al mercado de que los déficits son efectivamente transitorios, debidos fundamentalmente al ciclo económico. Por su parte, las propuestas que persiguen fundamentalmente la sostenibilidad de las finanzas públicas tendrían, en principio, menos problemas para transmitir esa credibilidad al mercado, puesto que su objetivo principal es, precisamente, garantizar que las finanzas públicas son efectivamente sostenibles.

deuda podría reducirse, aliviando, con ello, la carga financiera del gobierno en los períodos subsiguientes.

Una última ventaja asociada a la mayor credibilidad que, previsiblemente, se desprenda del organismo fiscal tiene que ver con lo que se podría denominar “incertidumbre política”.⁸ El argumento consiste en que la alternancia en el gobierno de partidos con sensibilidades distintas puede generar incertidumbre sobre la continuidad de la política fiscal. Como demuestra Alesina (1987), la existencia de dos partidos con políticas óptimas distintas que se alternan en el gobierno puede poner en tela de juicio la credibilidad y la consistencia de las políticas anunciadas, ya que los incentivos para sorprender a los agentes privados pueden diferir notablemente. Por ello, un compromiso férreo para atenerse a una regla cooperativa puede ser beneficioso para ambos partidos y generar con ello una menor volatilidad de las políticas macroeconómicas que se implementan. En este sentido, la mera instauración de un organismo fiscal, acompañado de un entramado institucional determinado, podría garantizar implícitamente la voluntad inequívoca de continuidad en las políticas fiscales moderadas.

No obstante, para finalizar, es importante resaltar que la delegación no es, en sí misma, condición suficiente para ganar credibilidad. Es decir, en sí misma no resuelve necesariamente el problema de la inconsistencia temporal a medio-largo plazo, a no ser que la independencia del agente sea verdadera y ello se traduzca en unas políticas consistentes y creíbles.⁹ Por lo tanto, si el organismo fiscal no es capaz de actuar de manera verdaderamente independiente y de transmitir esa credibilidad al mercado, las ventajas descritas en este apartado se difuminarían inexorablemente.

11.1.2 El organismo y el ciclo económico politizado

El juego descrito en el apartado anterior plantea una cuestión adicional. ¿Cuándo tendrá más incentivos el gobierno para ser temporalmente inconsistente? Si se considera, como hacen los diversos modelos de la elección pública, que los gobernantes orientan su acción de gobierno hacia el objetivo de maximizar sus posibilidades de reelección, no cabe duda de que cualquier acontecimiento electoral es un motivo suficiente para expandir el gasto público.

Este es, precisamente, el argumento en torno al cual gira la literatura sobre el denominado “ciclo económico politizado”, que encuentra ya en la obra de Kalecki (1943) una primera referencia, pero que se desarrolla fundamentalmente a partir de diversos trabajos realizados en la

⁸ Véase Moe (1990).

⁹ Sobre esta cuestión, véase Majone (2001), p. 69. Este aspecto es crucial precisamente porque marca una de las diferencias entre estos organismos fiscales, que se presuponen con una gran independencia (capítulo 7), y muchos de los consejos fiscales que se mencionaron en el capítulo 6.

década de los setenta, como los de Nordhaus (1975) o Lindbeck (1976).¹⁰ Según estos modelos, que parten de una relación (*trade-off*) a corto plazo entre paro e inflación, los políticos tienden a estimular la demanda agregada y, con ello, el empleo (pero también la inflación) antes de las elecciones, y sólo una vez que éstas han transcurrido tienden a ajustar la economía. Se genera así un ciclo económico afectado por consideraciones de tipo político-electorales.

Con independencia del distinto éxito explicativo que han cosechado los diversos modelos de ciclo económico politizado,¹¹ la conclusión fundamental que es posible extraer de todos ellos sugiere que, con frecuencia, los políticos tratan de poner en práctica diversas medidas de política económica encaminadas a lograr algún tipo de rédito electoral a corto plazo, conscientes de que –obviamente– los ciudadanos valoran la gestión económica del gobierno a la hora de determinar la orientación de su voto y, en especial, lo acontecido más recientemente.

¿Cuáles son los elementos que dan lugar al ciclo económico politizado? En nuestra opinión, la principal razón está en el hecho de que las necesidades político-electorales de los gobernantes no suelen discurrir en paralelo a las necesidades de estabilización macroeconómica y el sostenimiento de las finanzas públicas que presenta la economía en cada momento. Por ello, en palabras de Lindbeck, “los gobiernos pueden estar más interesados en estabilizar los votos a corto plazo que la economía en algún período más largo”.¹²

Se trata, en definitiva –y haciendo nuestro el sugerente título que Blinder (1997) consideró, *Is Government Too Political?*–, de que la actividad de gobierno se ve excesivamente politizada en el día a día. Gran parte de las decisiones técnicas son adoptadas en el ámbito político, por lo que están sometidas a las tensiones típicamente electorales. Todo ello tiene lugar, además, sin que las instituciones existentes sean capaces de constreñir los comportamientos oportunistas que, habitualmente, exhiben los gobiernos en lo que a políticas macroeconómicas se refiere.

¹⁰ Para una revisión completa de la literatura sobre el ciclo económico politizado, véase Mueller (2003), capítulo 19.

¹¹ Como explican Alesina y Roubini (1992), los modelos sobre ciclos políticos pueden agruparse en dos tipos concretos (comportamiento “oportunista” y comportamiento “partidista”) y dos etapas diferenciadas: en la primera de ellas, que surge a mediados de los setenta, aparecen los trabajos de Nordhaus o Lindbeck arriba indicados en relación con el comportamiento oportunista; así como otro de Hibbs sobre comportamiento partidista. Con posterioridad al desarrollo de la teoría de las expectativas racionales da comienzo la segunda etapa, de mediados de los ochenta en adelante. La teoría de los ciclos económicos politizados aparece ahora vinculada a diversos trabajos de Cukierman y Meltzer, Rogoff y Sibert o Persson y Tabellini para los modelos oportunistas, y Alesina para los modelos de corte partidista. La incorporación de la hipótesis de expectativas racionales reduce el alcance y la probabilidad de estos ciclos políticos, pero no los elimina. Utilizando datos estadísticos de dieciocho países de la OCDE, los autores han evaluado los modelos típicos correspondientes a los diversos tipos y etapas, poniendo de manifiesto que modelos originales como el de Nordhaus no consiguen explicar satisfactoriamente la realidad.

¹² Lindbeck (1976), p. 17.

Como consecuencia de ello, el componente político-electoral se antepone frecuentemente a las verdaderas necesidades de la coyuntura económica, en un contexto en el que, como se subrayará más adelante, el votante-contribuyente no es capaz de valorar con precisión los verdaderos costes de las decisiones políticas que se adoptan.

Una posible alternativa para tratar de alinear los comportamientos en el ámbito político con las necesidades que surgen en el ámbito económico son, desde luego, las reformas institucionales. No en vano, éste es otro argumento que suele utilizarse para justificar la necesidad de delegar la política monetaria en un banco central independiente.

En esta misma línea, los organismos fiscales independientes (al igual que otras reformas institucionales como las reglas fiscales) podrían contribuir decisivamente a eliminar o, cuanto menos, a mitigar los efectos perniciosos del ciclo económico politizado, al limitar, de una manera efectiva, el margen discrecional de los políticos para llevar a cabo políticas oportunistas. De hecho, éste es uno de los aspectos que ya se planteaba el propio Nordhaus en su conocido artículo, que dio inicio a una interesante línea de investigación en torno al ciclo económico politizado.¹³

Unos años más tarde, algunas de las propuestas de creación de organismos fiscales independientes también se han basado en la existencia de una cierta politización del ciclo económico como argumento para defender la delegación en el ámbito fiscal.¹⁴ El razonamiento se fundamenta en que si el organismo logra un nivel de independencia satisfactorio, sus funcionarios quedarían al margen de las tensiones políticas, pudiendo adoptar una orientación más a largo plazo en sus decisiones. Se facilitaría de este modo la necesaria conciliación del objetivo de estabilización macroeconómica y del de sostenimiento de las finanzas públicas, evitando así posibles manipulaciones oportunistas de la política fiscal.

La clave fundamental de este razonamiento está en el grado de independencia del organismo: el argumento anterior sólo es en la medida en que el organismo lograra alcanzar un grado de independencia satisfactorio. Sólo en ese caso no existiría *a priori* motivo alguno para suponer que sus funcionarios, en la toma de decisiones, podrían verse condicionados por consideraciones de tipo político-electorales.

¹³ Nordhaus (1975), al considerar las posibles alternativas para solucionar el problema subrayado sostiene que: “Una tercera posibilidad es la de confiar la política económica a personas que no se verán tentadas por las Sirenas de las políticas partidistas. Este procedimiento es típico de la política monetaria que, por razones históricas, ha sido transferida a los bancos centrales (...). Una posibilidad similar sería delegar la política fiscal a un Tesoro dominado por funcionarios públicos” (p. 188). Sin embargo, el autor considera que tal delegación podría plantear problemas de legitimidad que serían más perjudiciales que los propios ciclos económicos politizados.

¹⁴ Véase, por ejemplo, von Hagen y Harden (1994), Eichengreen *et al.* (1999) o Wyplosz (2002c).

En conclusión, pensamos que el organismo fiscal independiente, si logra aislar del ciclo político aquellas decisiones de naturaleza fundamentalmente técnicas y moldear los incentivos del gestor de la política económica, podría no sólo lograr mejores resultados fiscales sino que, además, contribuiría a controlar los impulsos oportunistas que, habitualmente, suelen exhibir los gobiernos, sobre todo en períodos en los que están inmersos en procesos electorales o cuando las encuestas de opinión no arrojan los resultados deseados.

11.1.3 El organismo y la ilusión fiscal del contribuyente

La utilización partidista del presupuesto público no sería políticamente rentable si no existiese, al menos parcialmente, el fenómeno de la “ilusión fiscal”. Como pone de manifiesto cierta literatura académica vinculada a la elección pública, existe un sesgo deficitario derivado del hecho de que los individuos-votantes, que carecen de información perfecta, suelen sobreestimar el beneficio a corto plazo de un incremento del gasto público o de una rebaja fiscal, mientras que suelen subestimar los costes a medio-largo plazo de esas políticas, lo que desencadena una ilusión fiscal que suele favorecer a los partidos o a los proyectos políticos más derrochadores.¹⁵

El motivo fundamental es que el ciudadano común no suele poseer la información precisa y suficiente para valorar con claridad las consecuencias que un determinado programa de gasto y su financiación tendrán sobre su propia situación personal; y, además, lograr esa información resulta extremadamente costoso para él. Surge así una diferencia sustancial con los bienes y servicios que el consumidor adquiere en el mercado, en donde la información que el consumidor precisa para adoptar su decisión es más sencilla de obtener, acudiendo al mercado para conocer los distintos precios de venta que en él se ofrecen.

Es importante resaltar, como indica Buchanan (1967), que la toma de decisiones bajo el fenómeno de la ilusión no implica, necesariamente, un comportamiento irracional del individuo. Su comportamiento puede ser perfectamente racional; el problema es que no logra conceptualizar correctamente las diversas alternativas existentes.

La ilusión fiscal encuentra en el presupuesto su principal aliado. Como explica Requeijo, el presupuesto es un gran difuminador de costes explícitos; y sólo cuando los costes se explicitan e individualizan debidamente es posible encontrar reticencias expresas por parte de los ciudadanos. En definitiva, si cada ciudadano sintiese recaer esos costes directamente sobre su bolsillo, lo más probable es que se opusiera al gasto. Imagínese, por ejemplo, lo que ocurriría si, por carta personal, se informase a cada contribuyente de lo que debe pagar, adicionalmente, para cubrir las pérdidas de

¹⁵ Véase, por ejemplo, Buchanan (1967) o Buchanan y Wagner (1977). Para una revisión crítica de las causas y los problemas de medición de la ilusión fiscal, véase Oates (1988).

una determinada empresa pública o para aumentar el número de funcionarios del conjunto de las administraciones públicas.¹⁶

El fenómeno de la ilusión fiscal está estrechamente vinculado a las instituciones fiscales imperantes en el proceso presupuestario. Así, por ejemplo, como ha estudiado Wagner (1976), a medida que la estructura tributaria se vuelve más compleja y los impuestos menos visibles, la percepción del coste asociado a las políticas públicas tiende a reducirse, dando lugar a un sesgo fiscal.

Además, el hecho de que el gobierno tenga la facultad legal de diferir en el tiempo una parte sustancial del gasto público del ejercicio mediante la emisión de deuda pública constituye otro importante foco de ilusión fiscal. En la medida en que los ciudadanos no sean capaces de interiorizar perfectamente la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno,¹⁷ el hecho de trasladar a las generaciones futuras una parte de la carga tributaria actual acrecienta el problema señalado.

La ilusión fiscal introduce una serie de distorsiones en el proceso fiscal que terminan afectando a la Hacienda Pública. Sin ánimo de ser exhaustivos, es posible destacar dos efectos concretos:

- La ilusión fiscal puede llevar al individuo-contribuyente a percibir un coste menor de los bienes y servicios públicos, fomentando así un incremento en su demanda y, con ello, en el tamaño del sector público.¹⁸
- Además, al incrementar la dificultad de que los ciudadanos perciban en toda su dimensión las consecuencias de las políticas despilfarradoras, la ilusión fiscal evita que aquellos políticos o partidos que las practican sean castigados electoralmente.

Como ha señalado Oates (1988), la medición de la ilusión fiscal no es tarea sencilla y puede llevar a resultados engañosos. En ocasiones esta dificultad de contraste empírico ha llevado a sugerir que se prescinda al máximo de las explicaciones fundamentadas en la ilusión fiscal, para

¹⁶ Requeijo (1998), p. 27. Efectivamente, a la pregunta de si se prefieren más o menos servicios públicos, el ciudadano medio suele inclinarse hacia la primera de las opciones. Sin embargo, cuando la pregunta es si se desea pagar más o menos impuestos, la respuesta suele ser la segunda opción. Este hecho sugiere que una gran parte de la sociedad no parece encontrar un vínculo directo entre la prestación de servicios públicos y su necesaria financiación.

¹⁷ Obviamente, esta afirmación sólo es válida si se parte de la base de que los ciudadanos no se comportan de acuerdo a la equivalencia ricardiana; es decir, en la medida en que se considere que los ciudadanos no están en disposición de establecer una similitud entre la alternativa de gravar al contribuyente en el ejercicio presente o dilatarlo hasta algún momento futuro mediante la emisión de deuda pública.

¹⁸ Buchanan y Wagner (1977), p. 144.

evitar así que este fenómeno pueda convertirse en una especie de “cajón de sastre”.¹⁹ En nuestra opinión, tal afirmación no está suficientemente justificada: el hecho de que un fenómeno no sea contrastable empíricamente no deja, por ello, de existir. Esta limitación, de naturaleza fundamentalmente técnica, no puede llevar a omitir o a minimizar la importancia de un elemento que el razonamiento teórico aconseja tener presente. En este sentido, gran parte de las críticas a los estudios sobre ilusión fiscal se han basado fundamentalmente en la forma de capturarla y en las limitaciones que ello introduce, y no tanto en su lógica subyacente.

Como se apuntó con anterioridad, la evidencia empírica destacada por diversos autores demuestra que el marco institucional del proceso presupuestario repercute sustancialmente en el resultado fiscal, y que un diseño institucional adecuado puede contribuir a contener la ilusión fiscal y el sesgo deficitario.²⁰ Una de estas posibles alternativas institucionales es la creación de un organismo fiscal independiente que contribuya a eliminar algunos de los factores generadores de ilusión fiscal.

La ilusión fiscal depende –como se ha subrayado– del coste de las políticas públicas que perciben los ciudadanos-contribuyentes; y ese coste percibido, a su vez, se relaciona positivamente con el acervo de información y conocimiento que éstos poseen. Ahí es, precisamente, donde puede incidir favorablemente el organismo fiscal, llevando a cabo diversas acciones encaminadas a incrementar ese acervo de información y conocimiento. Entre estas posibles acciones podrían estar:

- El análisis crítico y la valoración de las políticas fiscales del gobierno, así como también de las diversas propuestas contenidas en los programas electorales de los partidos que concurren a unas elecciones determinadas.
- La dotación de mayor transparencia al proceso presupuestario, explicando, por ejemplo, las consecuencias que determinadas medidas o propuestas tienen sobre el conjunto de los ciudadanos o sobre colectivos concretos.
- En general, el aumento de la información disponible para los ciudadanos, por ejemplo, mediante la emisión de informes o recomendaciones de distinto tipo.

¹⁹ Es el caso, por ejemplo, de Calvo y Galindo (1990), p. 236.

²⁰ Ver, por ejemplo, von Hagen (1992) o von Hagen y Harden (1994). Pommerehne y Schneider (1978) sostienen que, además de las instituciones fiscales, la ilusión fiscal depende también de las instituciones políticas, lo que debería generar unos fuertes incentivos para desarrollar mecanismos de elección colectiva y control enfocados a la vida política real, más que a la búsqueda de soluciones óptimas para una sociedad libre de instituciones, guiada por un inexistente dictador benevolente y omnisciente.

Pero, además, en el caso de los organismo facultados para establecer un límite máximo a la emisión de deuda pública o para fijar el saldo presupuestario que el conjunto de las Administraciones Públicas debe alcanzar, el gobierno se vería obligado a establecer un vínculo más directo entre las decisiones de gasto que adopta y su necesaria financiación, por lo que, ante una expansión fiscal, los ciudadanos experimentarían un incremento de la carga fiscal en el ejercicio presente que les acercaría, en mayor medida, al coste real de las políticas que el ejecutivo está llevando a cabo.

Si, por el contrario, el organismo tuviese encomendada la tarea de alterar –dentro de ciertos límites– algunos instrumentos fiscales, con el objetivo fundamental de estabilizar la economía, y este organismo lograse operar de manera verdaderamente independiente y creíble, entonces los ciudadanos sabrían que las medidas partidistas (por ejemplo, los recortes impositivos) que no fuesen en consonancia con los requerimientos cíclicos de la economía serían compensadas por incrementos generales en los tipos impositivos por parte del organismo fiscal, garantizando así la sostenibilidad de las finanzas públicas.²¹

Por tanto, los políticos podrían continuar transmitiendo sus ideas y programas al público general, pero ahora se verían en la obligación de manifestar a qué están dispuestos a renunciar para conseguir un determinado objetivo, mitigando así el problema del populismo fiscal y dotando de una mayor transparencia al proceso presupuestario.

En conclusión, considerando que las instituciones fiscales inciden en el resultado fiscal, un organismo fiscal independiente que restrinja la capacidad discrecional del gobierno, que dote de credibilidad al proceso fiscal y que coadyuve a una mejor formación de opinión sobre el coste real de las políticas públicas podría reducir significativamente la ilusión fiscal que padece el contribuyente.

11.1.4 El organismo, los grupos de interés y el problema de los recursos de propiedad común

El último aspecto que se pretende resaltar se fundamenta en el hecho de que los individuos, al pertenecer a determinados grupos o colectivos con intereses similares, encuentran incentivos para aunar sus fuerzas. De este modo les es posible incrementar su presión política para tratar de obtener el mayor beneficio posible del proceso presupuestario mediante las distintas figuras que éste presenta (subvenciones, desgravaciones, regulaciones favorables, etc.).²² Por ello, un marco

²¹ Gruen (2000), p. 18.

²² Estrictamente hablando, desde un punto de vista de la teoría política, sería necesario distinguir entre un grupo de interés y un grupo de presión. Los primeros sólo se convierten en grupos de presión cuando ejercen una acción dirigida a

institucional adecuado no sólo debe tener en consideración la presencia de votantes individuales, sino también la de los grupos de interés o de presión organizados.

La agrupación en función de sus intereses (económicos, empresariales, laborales o regionales, por ejemplo), aunque puede ejercer un papel positivo al simplificar el proceso de negociación inherente a la actividad presupuestaria, puede generar también distorsiones significativas, en la medida en que estos grupos condicionan los programas fiscales y, por tanto, el resultado fiscal obtenido.

La obra clásica de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (1965), que constituye una referencia obligada sobre la formación y el funcionamiento de los grupos de interés, supuso el comienzo a una línea de investigación enmarcada fundamentalmente dentro de la escuela de la elección pública.²³

Los grupos de interés ejercen su acción en el proceso político de diversas maneras. El grupo podría limitarse a proveer información a los candidatos sobre los intereses que defienden; podría también garantizar su apoyo electoral al candidato que prometa apoyar esos intereses tras las elecciones; y, por último, podría contribuir financieramente a la campaña electoral del candidato que mejor les represente.²⁴ En un plano ilegal o semi-ilegal, los grupos de interés podrían también materializar su presión mediante sobornos al gestor de la política económica.

En cualquier caso, como contrapartida a estas acciones de presión (*lobbying*), el grupo espera no sólo afectar a la formación de políticas públicas de forma favorable a sus intereses, sino igualmente condicionar las políticas regulatorias que se determinan en la esfera política (la denominada “captura regulatoria”).

En este sentido, es importante resaltar que, como explicó Tullock (1967) hace más de cuarenta años, cuando es posible obtener algún beneficio de la presión, los grupos de interés están dispuestos a invertir recursos económicos para tratar de hacerse con esos beneficios. Además, en la medida en que haya varios colectivos compitiendo por apropiarse de esos beneficios, desde el punto de vista social, los recursos que los demás han invertido se habrán despilfarrado.

De nuevo aquí, es importante desarrollar un marco institucional que tenga en cuenta la actuación de estos grupos de interés y su impacto en el proceso presupuestario. Tres son las ventajas potenciales que se podrían derivar de la instauración de un organismo fiscal independiente.

influir en las decisiones políticas mediante la presión. Tal precisión no es, sin embargo, necesaria en nuestro caso, por lo que se van a utilizar indistintamente ambos términos.

²³ Para un análisis exhaustivo de la literatura sobre los grupos de interés, véase Mueller (2003), capítulo 20.

²⁴ *Ibid.*, p. 475.

En primer lugar, como han explicado Alesina y Tabellini, la presión de los grupos de interés es distinta en función de si el sujeto presionado es un político o un burócrata. En el primer caso, las técnicas de presión pasan principalmente –como se ha subrayado– por garantizar al político un apoyo electoral sólido, por contribuir financieramente a su campaña o por incurrir en la práctica delictiva del soborno. El burócrata, por su parte, al no estar sometido a tensiones electorales de ningún tipo, sólo puede ser presionado mediante soborno. La importancia que esta práctica pueda adquirir depende en gran medida de la fortaleza del sistema legal, de manera que los costes de transacción o la probabilidad de ser descubierto sean muy elevados.²⁵

En segundo lugar, en el caso concreto de los organismos fiscales independientes, éstos podrían jugar un papel importante al transmitir una señal clara a estos grupos en el sentido de que su capacidad de presión queda irremediabilmente constreñida como consecuencia de su presencia en el proceso presupuestario y del menor margen discrecional de que dispone el gobierno.

En último lugar, y como resultado de lo subrayado anteriormente, la limitación del margen de maniobra y la mayor transparencia que introduciría un organismo fiscal verdaderamente independiente podrían tener un beneficio añadido. Los grupos de interés, toda vez que sean conscientes de que sus posibilidades de éxito se reducen, perderían incentivos para invertir recursos y tratar de apropiarse de un posible beneficio derivado de su acción de presión, reduciendo el coste social que se genera como consecuencia del despilfarro de recursos que llevan a cabo aquellos colectivos que pugnan por hacerse con ese beneficio.

Pero la presión puede provenir no sólo desde el exterior. En el interior del Parlamento, los diversos actores políticos que, en ocasiones, pueden tener intereses muy distintos e incluso contrapuestos, buscan obtener un beneficio del proceso de negociación presupuestaria lo más amplio posible para sus intereses y los de aquellos a los que representan. Se trata del conocido problema de los recursos de propiedad común (*common pool*), al que se ha aludido en un momento anterior, que tiene su origen en el hecho de que los programas públicos benefician a grupos concretos de la sociedad, mientras que su financiación corre a cargo de la totalidad de los contribuyentes a través de los ingresos provenientes de un fondo común, que no es otro que la recaudación impositiva total. La existencia de esta diferenciación entre beneficiarios de los

²⁵ Alesina y Tabellini (2004), pp. 32-39. Los autores introducen un elemento de presión adicional para los burócratas consistente en la posibilidad de que se les pueda ofrecer un puesto de alta remuneración en el sector privado, una vez haya transcurrido su mandato (la denominada “*revolving door policy*”; véase su nota al pie 21). No obstante, *a priori*, no vemos motivo alguno por el que esta cuestión deba restringirse a los burócratas: también los políticos pueden ser tentados de esta manera y, de hecho, es fácil observar como muchos de ellos, en un momento determinado, renuncian a sus ocupaciones políticas para incorporarse a puestos clave en importantes empresas privadas.

programas y financiadores lleva aparejada una demanda de gasto público superior a la que tendría lugar si cada grupo beneficiario tuviese que afrontar la totalidad del coste del programa que le beneficia.²⁶

El problema de los recursos de propiedad común está vinculado a la falta de internalización de los costes de las diversas medias fiscales. Como explican Kontopoulos y Perotti (1999), existen dos factores fundamentales que determinan el grado de interiorización. Por un lado, el número de actores políticos que participen en la negociación presupuestaria (ministros de gasto y partidos en las coaliciones políticas). A medida que éstos aumenten, menor será la internalización del coste. Un ejemplo lo constituyen aquellos países cuyos gobiernos están muy fragmentados y en los que los diversos partidos, conscientes de que pueden obtener un beneficio singular a tan sólo una fracción del su coste total, presionan para incrementar el gasto público. Pero además, en segundo lugar, también el proceso presupuestario y las reglas que lo rigen influyen decisivamente.²⁷

En este sentido, como han resaltado Eichengreen *et al.* (1999), la fijación de un valor de referencia vinculante para el déficit público obligaría a los participantes en la negociación presupuestaria a priorizar los diversos programas de gasto, limitando de este modo las presiones provenientes de estas coaliciones políticas. Los programas de gasto estarían así mucho más vinculados a su financiación. Hay que considerar, además, que el organismo podría obligar a incrementar el ahorro en época de bonanza, evitando con ello la dilapidación de los recursos públicos como consecuencia de la propia dinámica política.

En conclusión, en la medida que el organismo fiscal independiente sea capaz de racionalizar las demandas de los grupos de interés así como de los diversos actores políticos que influyen en la negociación presupuestaria, su influencia en el proceso presupuestario será positiva.

11.2. Algunas consideraciones respecto a otras alternativas institucionales: el organismo fiscal independiente frente a las reglas fiscales

La mayor parte de los beneficios resaltados en el apartado anterior podrían, sin embargo, ser alcanzados con reformas institucionales no tan profundas, como pueden ser las reglas o los pactos fiscales. Surge de inmediato la pregunta de por qué optar por un organismo independiente si es posible, al menos teóricamente, lograr buenos resultados fiscales con otras alternativas institucionales.

²⁶ Para una sencilla ilustración de este problema véase, por ejemplo, von Hagen (1998), pp. 8-10.

²⁷ En relación con el primero de los factores, Kontopoulos y Perotti (1999) aportan evidencia empírica que lo respalda. El segundo de los factores fue objeto de discusión el capítulo 5 del presente estudio, por lo que no se vuelve a entrar en él.

Un comentario inicial es que, como se dijo en su momento, los organismos fiscales independientes no son una alternativa excluyente, por lo que son perfectamente compatibles con otras alternativas institucionales como las reformas en los procesos presupuestarios o las reglas fiscales.²⁸

Al no existir incompatibilidad alguna, la cuestión fundamental es, por tanto, el posible valor añadido que estos organismos pueden generar, en relación con las alternativas antes mencionadas. En nuestra opinión, dos son las ventajas potenciales que refuerzan esta opción institucional frente a las reglas fiscales: la mayor credibilidad que de ellos se deriva y el carácter dinámico de los organismos frente al carácter estático de las reglas fiscales.²⁹

11.2.1 La mayor credibilidad de los organismos fiscales independientes

La función principal de las reglas fiscales es la de reducir el margen discrecional de los políticos en pos de una mayor credibilidad del proceso presupuestario; es decir, pretenden conseguir una mayor disciplina y, simultáneamente, ganar credibilidad. En este sentido, es importante distinguir entre ambos conceptos: la disciplina alude grado efectivo de compromiso de las autoridades con el objetivo perseguido; la credibilidad, por su parte, se refiere al grado de fiabilidad que le otorgan los agentes económicos.³⁰

En nuestra opinión, un organismo fiscal independiente podría aportar una mayor disciplina y una mayor credibilidad al proceso presupuestario que una regla fiscal. Efectivamente, la creación de instituciones independientes transmite a los agentes y a los mercados un compromiso claro en relación con el objetivo perseguido: el gobierno está dispuesto a renunciar a alguna parcela de poder con tal de lograr ese objetivo, y está dispuesto a hacerlo creando una nueva figura institucional.

Pero además, la mera creación de instituciones independientes, en sí misma, puede reforzar la credibilidad de las políticas macroeconómicas, como avala la experiencia acumulada en el ámbito de la política monetaria donde, durante los últimos años, la práctica totalidad de las reformas en los

²⁸ Así, por ejemplo, es posible imaginar un organismo cuyo mandato fundamental sea contribuir al logro de los objetivos fijados en una ley de estabilidad o en un pacto fiscal supranacional; alternativa que vamos a desarrollar nosotros en la parte cuarta de esta investigación.

²⁹ En este apartado nos vamos a referir a las reglas fiscales desde un punto de vista genérico, sin particularizar en ninguna de las posibles alternativas existentes, que han sido expuestas en el epígrafe 5.3.

³⁰ Fernández Díaz *et al.* (2003), Tomo I, p. 134.

estatutos de los bancos centrales han ido encaminadas a obtener las ventajas de la delegación como medio para ganar credibilidad en los objetivos de la lucha antiinflacionista.³¹

La experiencia ha demostrado –y España es un ejemplo de ello– que no es difícil sustituir una ley de estabilidad por otra más permisiva si las condiciones económicas dificultan su cumplimiento o si el nuevo gobierno surgido de las urnas así lo entiende. Aunque, ciertamente, también sería posible modificar el mandato del organismo o, incluso, abolirlo, la adopción de esa decisión minaría considerablemente la credibilidad del gobierno, que se vería forzado a explicar minuciosamente los motivos que le han impulsado a hacerlo y que, además, podría encontrar la oposición frontal, tanto jurídica como de argumentación económica, del propio organismo.

Del mismo modo, incumplir una decisión adoptada por el organismo –aunque debe ser posible en circunstancias verdaderamente excepcionales– resulta poco probable en la práctica, como de nuevo muestra la experiencia con los bancos centrales y sus decisiones monetarias. No ocurre lo mismo en el caso de las reglas (o los pactos fiscales), donde los incumplimientos no sólo no son excepcionales sino que, además, tampoco suelen tener penalizaciones destacables para quien los comete, más allá –por supuesto– de la pérdida de crédito que dicho incumplimiento acarrea.

Es preciso considerar, además, que las reglas fiscales suelen incluir determinadas cláusulas de escape o excepcionalidad que autorizan al gobierno a desviarse del objetivo fijado, sujeto al cumplimiento de algunos requisitos que, en ocasiones, pueden llevar implícita la necesidad de realizar algún tipo de valoración técnica.³² Estas cláusulas deberían estar contenidas igualmente en los propios estatutos del organismo fiscal independiente, en la medida en que le otorgan cierta flexibilidad operativa en situaciones verdaderamente excepcionales. Sin embargo, la diferencia fundamental estaría en que serían sus funcionarios quienes decidirían si procede o no aplicar dichas cláusulas desde una perspectiva más puramente técnica y menos sometida a consideraciones electorales que el gobierno.

Por último, como consecuencia de lo subrayado hasta el momento, la credibilidad podría salir reforzada, además, por la posible reducción de lo que se ha denominado “incertidumbre política”. Dicha incertidumbre se puede producir cuando la alternancia en el poder de partidos o proyectos políticos con sensibilidades distintas cuestiona la continuidad de las políticas fiscales. Al igual que el banco central independiente transmite un mensaje claro en el sentido de que la lucha contra la inflación constituye un objetivo macroeconómico prioritario con independencia del partido que esté

³¹ González-Páramo (2001), p. 19.

³² Por ejemplo, podría ser necesario verificar que el crecimiento esperado de la economía se sitúa por debajo de un determinado umbral, o que un gasto concreto es efectivamente un gasto de inversión que reúne los requisitos necesarios que permiten su financiación mediante la emisión de deuda pública, en el caso de una regla de oro.

gobernando, un organismo fiscal autónomo supondría una apuesta inequívoca por la estabilidad presupuestaria, con independencia del partido que ostente el poder.

Cabe esperar, por tanto, que una reforma institucional consistente en la implantación de un organismo fiscal independiente, en la medida en que es la alternativa que supone un mayor compromiso con el objetivo con la estabilidad presupuestaria, genere simultáneamente una mayor credibilidad de la política fiscal.

11.2.2 *El carácter dinámico de los organismos frente al carácter estático de las reglas*

La segunda ventaja de los organismos fiscales independientes en relación con las reglas fiscales está en el carácter dinámico de los primeros frente al carácter estático de las segundas. Este argumento admite, a su vez, dos enfoques bien diferenciados. Por un lado, el carácter dinámico puede ser interpretado como una mayor flexibilidad operativa de los organismos frente a la rigidez de las reglas fiscales para adaptarse a las condiciones económicas cambiantes. Por otro, un organismo fiscal independiente es más dinámico que una regla fiscal porque el primero es capaz de interactuar activamente en el proceso presupuestario, frente a unas reglas que se limitan a proveer un una referencia de naturaleza vinculante a dicho proceso.

- *Flexibilidad operativa frente a rigidez*

A diferencia de lo que ocurre con las reglas fiscales, un organismo fiscal independiente cuyo criterio de actuación fuese principalmente técnico y, por tanto, aislado de cualquier consideración política, debería poder conciliar adecuadamente el equilibrio (*trade-off*) existente entre la necesaria flexibilidad a corto plazo para estabilizar las oscilaciones cíclicas de la economía y la sostenibilidad de las finanzas públicas desde una perspectiva a medio-largo plazo.

Este argumento, de orientación fundamentalmente keynesiana, considera que las reglas fiscales son instituciones demasiado rígidas para poder contrarrestar adecuadamente los efectos del ciclo económico.³³ Incluso aunque su diseño contenga cierta flexibilidad o contemple algunas circunstancias excepcionales, las reglas fiscales podría restringir en exceso (pero, también, en defecto) el margen discrecional de los gobiernos, limitando el alcance potencial de un instrumento de estabilización tan importante como –se supone– lo es la política fiscal e, incluso, induciendo una perturbación procíclica en la economía si, por ejemplo, la mencionada regla obliga a reducir el gasto público o a incrementar los impuestos en época de depresión.

³³ Como se expondrá en el capítulo 15, nosotros no compartimos esta teórica ventaja, aunque ciertamente es uno de los argumentos que habitualmente se citan para exponer los beneficios de un organismo fiscal independiente.

Supóngase, en primer lugar, que el organismo está facultado a alterar, –dentro de ciertos márgenes– algunos instrumentos fiscales, con el ánimo de estabilizar la economía. En este caso, el organismo actuaría de forma muy similar a como lo hacen los bancos centrales, utilizando los instrumentos fiscales a su disposición en función de las condiciones económicas imperantes en cada momento e, incluso, revirtiendo sus decisiones si, de acuerdo con la nueva información, la economía así lo precisa. La nota más característica es que, en este caso, la efectividad de la política fiscal se vería notablemente incrementada, pues ese margen discrecional de que dispondría el organismo se traduciría en una importante reducción del retardo de actuación. Al igual que ocurre con los bancos centrales, si el organismo fiscal tiene autonomía para realizar ajustes fiscales de este tipo, el tiempo que transcurre desde que se toma la decisión de actuar sobre la perturbación hasta que se emprenden las medidas que se estiman correctas se reduce considerablemente y, con ello, el retardo interno de la política fiscal.

Cabría esperar, por tanto, que la política fiscal ganase agilidad y eficacia como instrumento de estabilización; pues procede recordar que el retardo externo es, ya de por sí, considerablemente reducido si se compara, por ejemplo, con el de la política monetaria. Efectivamente, en el caso de la política fiscal, las medidas que adopta el gestor de la política económica inciden de manera directa en la renta disponible de los agentes económicos y, por ende, en sus decisiones de consumo, ahorro e inversión.³⁴

Cuadro 11.1: Estabilización fiscal a través del parámetro impositivo

Parámetro impositivo	Rentas inferiores al umbral	IRPF	Impuesto de sociedades
0,97	-	29,1	29,1
0,98	-	29,4	29,4
0,99	-	29,7	29,7
1	-	30,0	30,0
1,01	-	30,3	30,3
1,02	-	30,6	30,6
1,03	-	30,9	30,9

Nota: Las modificaciones en el parámetro impositivo podrían acomodarse en pocos días para aquellos a los que se les practican retenciones en nómina.

Fuente: Gruen (2000)

Piénsese, por ejemplo, en las propuestas que el Business Council of Australia (1999) o Gruen (2000) formulan para el caso de Australia en torno a lo que denominan “parámetro impositivo” (cuadro 11.1). Supóngase, de manera simplificada que existe un tipo impositivo único (por ejemplo, 30%) aplicable tanto al beneficio de las sociedades como a la renta de las personas físicas; si bien, en este último caso, únicamente sobre aquellas rentas que superan un determinado umbral (que actúa a modo de mínimo exento). El

parámetro impositivo, que multiplica al tipo impositivo, podría situarse inicialmente en la unidad, quedando el organismo facultado para alterarlo en un $\pm 3\%$, según su propio criterio y en función de

³⁴ Este argumento lleva a Ball (1997) a considerar que la política fiscal podría ser más efectiva que la política monetaria como instrumento de estabilización económica.

las necesidades económicas, lo que supondría un margen de acción de aproximadamente un 1% del PIB australiano.

El organismo dispondría así de una especie de fondo de estabilización para tratar de reducir los efectos del ciclo económico, pudiendo actuar de manera rápida ante las condiciones cambiantes (como lo hace, por ejemplo el consejo de gobierno de un banco central) y sin que el Parlamento influyese de manera directa en la toma de estas decisiones.³⁵

Pero incluso las propuestas que no contemplan el manejo de los instrumentos fiscales por parte del organismo y que se centran en la determinación del límite máximo de emisión de deuda pública del ejercicio o en la obligación impuesta al gobierno para que no rebase un determinado saldo presupuestario, podrían beneficiarse de la autonomía operativa del organismo.³⁶ Ciertamente es que no se obtendrían todas las ventajas derivadas de la reducción del retardo interno al que se aludía en los párrafos anteriores, pero aún así se seguiría obteniendo un beneficio importante: el organismo, guiado principalmente por cuestiones técnicas, fijaría esos objetivos de déficit o deuda de manera que la política fiscal contribuyese igualmente a estabilizar la economía. Algunas propuestas como la de Eichengreen *et al.* (1999) o la de Wyplosz (2002c) han sugerido, incluso, la posibilidad de que el saldo presupuestario o el techo de endeudamiento puedan ser revisados dentro del año fiscal, con lo que la capacidad de la política fiscal para actuar en función de las condiciones cambiantes de la economía se incrementaría sustancialmente.

De lo subrayado anteriormente se desprende que, en ambas propuestas, el organismo fiscal podría contribuir a impulsar la economía si ésta se encuentra en una fase depresiva o a ralentizarla cuando aparezcan ciertas tensiones inflacionistas. De esta manera, los déficits fiscales que podrían surgir en la primera fase serían contrarrestados mediante los pertinentes superávits en la segunda, logrando de este modo la estabilidad de las cuentas públicas a lo largo del ciclo económico sin minar la credibilidad del gestor de la política económica ante los agentes económicos y los mercados financieros.

En definitiva, la flexibilidad operativa del organismo para contribuir a la estabilización de la economía no comprometería la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues el organismo, al adoptar sus decisiones fiscales de acuerdo a sus juicios técnicos, tendría siempre presente la cuestión de la sostenibilidad; es decir, la flexibilidad discrecional a corto plazo no descuidaría la

³⁵ En su funcionamiento, esta alternativa sería parecida a los fondos de estabilización (*rainy day funds*), si bien estos fondos seguirían estando bajo control político y, por tanto, no se beneficiarían de las ventajas de una figura institucional independiente (mayor credibilidad, mayor peso de las consideraciones técnicas, etc.).

³⁶ Véase, por ejemplo, Wyplosz (2005a) o von Hagen y Harden (1994).

restricción presupuestaria intertemporal que el gobierno presenta en el medio-largo plazo. Por lo tanto, como apunta Wyplosz, flexibilidad a corto plazo y disciplina a largo plazo podrían conciliarse adecuadamente mediante la instauración de un organismo fiscal independiente:

Los *policy-makers* competentes y dedicados específicamente son más capaces que las reglas cuantitativas para ejercer un juicio correcto y para aportar un *mix* adecuado entre restricción y flexibilidad. No obstante, para ello, deben estar protegidos de las tentaciones y presiones que forman parte de la vida política.³⁷

Como se ha apuntado anteriormente, las reglas fiscales pueden presentar diversas limitaciones, tales como su diseño arbitrario o sus escasos incentivos para compensar en épocas de bonanza económica los posibles excesos durante la etapa recesiva.³⁸ Es probable que este problema no se produjese en el caso de los organismos fiscales independientes, en los que sus funcionarios, guiados principalmente por criterios técnicos, sabrían adaptar la política fiscal en función de las necesidades económicas imperantes en cada momento.

No se quiere finalizar este argumento sin retomar, en este punto, las consideraciones realizadas en el capítulo 10, en relación con los incentivos reales de los funcionarios-burócratas y su capacidad efectiva para llevar a cabo una política fiscal como la descrita en los párrafos anteriores; es decir, sin considerar la hipótesis del “déspota benevolente” que subyace en la totalidad de las propuestas formuladas hasta la fecha, que parten de la base (irrealista) de que la política fiscal discrecional es capaz de contrarrestar con éxito las fluctuaciones económicas y que, por tanto, su manejo activo es deseable a estos efectos.

Sin embargo, aún siendo consciente de la limitación señalada, lo cierto es que el organismo fiscal –si resulta ser verdaderamente independiente– al menos actuaría más guiado por criterios técnicos que el gobierno, que se ve fuertemente condicionado por consideraciones de tipo político que en nada benefician a la estabilización de la economía. Esto es particularmente importante tanto en las alternativas que ponen más énfasis en la cuestión de la estabilización macroeconómica, como en aquellas que buscan la sostenibilidad de las finanzas públicas ya que, en ambos casos, es necesario definir una serie de conceptos tan complejos como, por ejemplo, la posición cíclica de la economía, cuya determinación precisa de unos conocimientos técnicos, así como de la formulación de una serie de hipótesis que han de ser lo más realistas posible. Sin embargo, se da la circunstancia de que estos conceptos suelen ser objeto de utilización interesada por parte de los políticos, precisamente porque en ellos existe un amplio espacio para las valoraciones subjetivas.

³⁷ Wyplosz (2005a), p. 76.

³⁸ Véase epígrafe 5.3.

En definitiva, a diferencia de la rigidez que caracteriza a las reglas fiscales, un organismo fiscal autónomo guiado por consideraciones fundamentalmente técnicas podría llevar a cabo una política de estabilización fiscal más ágil, efectiva y creíble, logrando con ello reducir los efectos que, en términos de crecimiento, desempleo e inflación, generan los ciclos económicos, sin comprometer con ello la sostenibilidad de las finanzas públicas.

▪ *La interacción en el proceso presupuestario a modo de consejo fiscal*

A diferencia del caso anterior, el segundo enfoque derivado del carácter dinámico de los organismos no se fundamenta en un argumento de naturaleza keynesiana, sino en las posibilidades que brinda un organismo como institución “viva”, frente a unas reglas fundamentalmente “muertas” en el sentido de mecánicas.³⁹

La idea subyacente es que el organismo podría no sólo actuar manejando algunos instrumentos fiscales o imponiendo un cierto límite al endeudamiento o al déficit público, sino que, además, sería posible utilizar esa misma infraestructura para mejorar el proceso presupuestario, en línea con lo que ya hacen muchos de los denominados consejos fiscales a los que se aludió en el capítulo 6 de esta investigación.

Es decir, frente a las reglas fiscales, que básicamente se limitan a aportar una referencia vinculante al proceso presupuestario, los organismos fiscales independientes podrían desarrollar otras actividades complementarias con el objetivo fundamental de dotar de realismo y transparencia a dicho proceso.

Sin ánimo de ser exhaustivos, entre las diversas tareas que podría realizar el organismo, cabe destacar las siguientes:⁴⁰

- Proveer las cifras del cuadro macroeconómico con el que el gobierno debe confeccionar los presupuestos generales. Como es lógico, las previsiones están sujetas a una gran incertidumbre. En este sentido, si dichas previsiones son realizadas de acuerdo a criterios estrictamente técnicos, es probable que no presenten sesgo alguno, tendiendo a anularse a lo largo del tiempo. Sin embargo, como han demostrado Jonung y Larch (2006), las previsiones de crecimiento en las que se sustenta el cuadro macroeconómico presentan un sesgo hacia el optimismo.

³⁹ Adaptamos aquí a la expresión “*dead rules or living bodies*” utilizada en alguna ocasión como, por ejemplo, en Fatás *et al.* (2003).

⁴⁰ Sobre las diversas funciones desempeñadas por los consejos fiscales, véase Comisión Europea (2006) y Debrun *et al.* (2007 y 2009).

Hay que considerar que el presupuesto debe ser un instrumento al servicio de los agentes económicos y sociales para la toma de decisiones. Pero ese instrumento deja de prestar ese servicio esencial si las previsiones que contiene pecan de un exceso de optimismo o de falta de realismo y contribuyen a que el presupuesto sea incumplido de manera sistemática. En este sentido, como subraya la Comisión Europea, la experiencia reciente de diversos países ha demostrado que un remedio adecuado para mitigar ese sesgo pasa por el establecimiento de instituciones encargadas de proveer previsiones macroeconómicas independientes.⁴¹ Lógicamente, sería conveniente que el gobierno estuviera obligado a usar esas previsiones en la preparación de sus presupuestos.

- Reducir el problema de la contabilidad creativa. En ocasiones, es posible advertir como los gobiernos tratan de eludir la disciplina que imponen las reglas fiscales mediante el maquillaje de los resultados obtenidos. Para ello, suelen utilizar diversos mecanismos, tales como los gastos fuera de balance, la creación de agencias semi-autónomas no cubiertas por las reglas fiscales u otras formas de evasión que, frecuentemente, dan lugar a ajustes fondo-flujo (*stock-flow*) positivos; es decir, a ajustes que incrementan la deuda pública sin que el déficit público se vea afectado.⁴² En la medida en que el organismo sea capaz de incrementar el coste reputacional de conductas evasivas de este estilo, es de esperar que el gobierno tienda a disminuir el uso que hace de estos mecanismos.

Además, otra de las posibles tareas que el organismo podría desarrollar consiste en el establecimiento de una serie de principios aceptados y normas técnicas para una definición y medición precisa del déficit y la deuda pública, capaces de aportar una imagen fiel de la situación real de las finanzas públicas.

- Asesorar al gobierno en asuntos fiscales y presupuestarios, realizar un análisis más objetivo sobre su política fiscal, formular recomendaciones y alertarle de posibles desviaciones con relación a los objetivos que éste se haya fijado.
- Facilitar a los agentes económicos y sociales información relevante sobre cuestiones fiscales, por ejemplo, mediante la publicación de informes y estudios de diverso tipo, el fomento del debate público, el análisis de impacto de algunas medidas o la valoración económica de los distintos programas de los partidos políticos que concurren a unas elecciones.⁴³ El organismo

⁴¹ Comisión Europea (2006), p. 169.

⁴² Von Hagen y Wolff (2004) han estudiado la cuestión de los ajustes fondo-flujo (*stock-flow*) y su utilización como mecanismo de contabilidad creativa.

⁴³ Es el caso, por ejemplo, de la Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos, como se expondrá más adelante.

podría contribuir así –tal y como se apuntó– a incrementar el acervo de información y conocimiento de los agentes económicos, reduciendo con ello el problema de la ilusión fiscal del contribuyente.

Es necesario resaltar de nuevo que, según han apuntado los estudios sobre este tipo de consejos fiscales, la experiencia ha sido –en términos generales– bastante satisfactoria, particularmente en lo que se refiere a la mejora de la disciplina y a la credibilidad política.⁴⁴

A modo de conclusión es posible afirmar que el establecimiento de un organismo fiscal independiente generaría un valor añadido que no tiene lugar en el caso de las reglas fiscales, consistente en aprovechar su entramado institucional para prestar una serie de servicios adicionales al proceso presupuestario y dotarlo de una mayor transparencia, incrementando, con ello, el coste reputacional de los comportamientos oportunistas que pueden producirse desde el poder político.

11.3. Una reflexión final sobre la importancia de la independencia operativa

A lo largo de este capítulo se han expuesto, de manera teórica, las posibles ventajas que se podrían derivar de un organismo fiscal independiente. En este sentido, se ha subrayado en reiteradas ocasiones el papel tan importante que juega la credibilidad y su vinculación con el grado de independencia real que el organismo sea capaz de lograr.

Efectivamente, para que el organismo sea creíble, es importante que sea capaz de aislarse de cualquier tipo de presión exterior que pueda condicionar sus decisiones. De no ser así, las ventajas antes mencionadas se difuminarían inexorablemente y el organismo pasaría a ser un mero ente burocrático que serviría, simplemente, para ampliar aún más el peso del sector público en la economía.

Lamentablemente, en ocasiones, la realidad invita a ser cautelosos con las expectativas sobre el grado de independencia efectiva que pueden alcanzar estas instituciones. De nuevo aquí, la experiencia acumulada en el ámbito de los bancos centrales resulta ser francamente clarificadora en el sentido de que, a veces, la autonomía operativa de estos organismos puede acabar sucumbiendo a posibles presiones exteriores, como muestra el ejemplo concreto recogido en el recuadro 11.1.

Recuadro 11.1: Presiones políticas e independencia efectiva de los bancos centrales

Una de las dudas planteadas a los organismos fiscales independientes es la posibilidad de alcanzar una independencia real (véase, por ejemplo, Gruen, 1997). Se trata de una crítica que parte de lo ocurrido, en ocasiones, con los bancos centrales. Aunque no es objetivo de este trabajo profundizar en esta cuestión, sí se entiende conveniente realizar algunos comentarios al respecto.

⁴⁴ Véase Comisión Europea (2006) y Debrun *et al.* (2007 y 2009).

Como se ha subrayado, la independencia se refiere, básicamente, a la libertad para conducir la política monetaria sin interferencias del gobierno ni de ningún otro agente. Pensar en una libertad de acción completa es, ciertamente, una quimera; pues los políticos encuentran vías a través de las cuales tratan de interferir en las decisiones que adopta la autoridad monetaria. Así, por ejemplo, el hecho de que los miembros de los órganos decisorios del banco central sean nombrados por los partidos políticos puede introducir un elemento de politización importante. De igual modo, en ocasiones, las declaraciones públicas realizadas por los políticos tienen la clara intención de condicionar las decisiones del banco central.

Un ejemplo de tal presión ocurrió en el verano de 2007. En aquel momento, el presidente francés Nicolás Sarkozy logró influir decisivamente en la decisión de no subir los tipos de interés del Banco Central Europeo, gracias a una campaña de presión contra el organismo monetario que había estado urdiendo durante varios meses. El diario *El Economista* de 30 de agosto de 2007, utilizando diversas declaraciones del Presidente del BCE, Jean Claude Trichet, ilustra nítidamente su cambio de opinión:

- 2 de agosto de 2007: “Una fuerte vigilancia –en el sesgo de la política monetaria– es esencial para asegurar que las presiones alcistas sobre la estabilidad de los precios no se materializan”.

De acuerdo con lo que había venido ocurriendo cada vez que el BCE se expresaba en esos términos, la interpretación de los analistas fue clara: el BCE subiría los tipos en su reunión de septiembre hasta al 4,25%.

- 22 de agosto de 2007: “La postura del Consejo de Gobierno del BCE sobre su política monetaria quedó expresada en la declaración de su Presidente del 2 de agosto de 2007”.
- 27 de agosto de 2007: “Una fuerte vigilancia no significa necesariamente que en la próxima reunión vayan a subir los tipos de interés” (aunque en las últimas ocho ocasiones siempre los había subido).

En su reunión de septiembre, el BCE finalmente decidió dejar inalterado el precio del dinero. Dicha decisión fue interpretada como una victoria del mandatario francés sobre Trichet y, de hecho, la noticia apareció en algunos medios de comunicación reflejada de ese modo: “Sarkozy doblega a Trichet y se jacta de que el BCE no subiera ayer los tipos de interés” (*La Razón*, 7 de septiembre de 2007). De acuerdo con las palabras de Sarkozy, el mantenimiento del precio del dinero es “la prueba de que a fuerza de hablar y de impulsar debates se progresa un poco”.

Con el objetivo de incrementar la independencia real de estas instituciones, la teoría económica ha desarrollado diversos mecanismos.⁴⁵ Entre ellos pueden destacarse, entre otros, la dotación de una base legal sólida respecto a la autonomía del organismo; la implementación de unos períodos de elección de gobernador, subgobernador y consejeros que reúnan unas determinadas características; la delimitación exhaustiva de los de los supuestos de cese; el establecimiento de un objetivo claro al que se tiene que acoger el organismo o su financiación independiente.

⁴⁵ Algunas de las propuestas pioneras de creación de organismos fiscales independientes, consciente de la importancia de garantizar una independencia efectiva, ya recogían diversas ideas, tomadas fundamentalmente del ámbito de los bancos centrales (véase epígrafe 7.2).

Aunque estos mecanismos pueden presentar algunas fisuras, lo cierto es que sí logran un grado de autonomía operativa satisfactorio, como prueba el hecho de que prácticamente nadie cuestione el marco institucional en el que se desarrolla la política monetaria. Dos son los motivos principales por los que la alta administración de estas instituciones tiene incentivos para aislarse de todo tipo de presiones o, al menos, para que éstas no terminen siendo determinantes: 1) los funcionarios que adoptan las decisiones suelen ser personas de reconocido prestigio que, obviamente, desean mantener su reputación dentro de la profesión; y 2) existe un mandato legal expreso que puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades legales en caso de no desempeñar diligentemente el trabajo para el que han sido designados.

En cualquier caso, y a los efectos que aquí interesan, si –en términos generales– se valora adecuado el grado de independencia alcanzado por los bancos centrales, no existen elementos suficientes para suponer que en el ámbito fiscal se cosecharían peores resultados, teniendo en cuenta que el organismo no tiene asignada función redistributiva alguna. Obviamente, sería necesario establecer mecanismos de aislamiento similares a los existentes en los bancos centrales y, particularmente, en lo que se refiere al diseño del mandato.

En este sentido, es más que probable que las ventajas recogidas en este capítulo acabasen materializándose, logrando así superar algunas limitaciones que padece el proceso fiscal y consiguiendo un mejor resultado en términos de una mayor estabilidad de las finanzas públicas.

CAPÍTULO 12: LA DELEGACIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL. UN BALANCE

La burocracia y el gobierno son, sin embargo, creaciones del hombre y pueden ser modificadas, para el beneficio de las personas, mediante una amplia comprensión de los efectos de las instituciones políticas alternativas

William Niskanen,
Bureaucracy and Representative Government

12.1. Keynes y los organismos fiscales independientes

Durante la primera parte de este trabajo se aludió a la existencia de un sesgo deficitario cuyo origen se encuentra, en gran medida, en la transformación intelectual keynesiana, que modificó la constitución fiscal prevaleciente hasta entonces (hipótesis de Buchanan-Wagner). El estudio de la obra de Keynes y, en particular, de su *Teoría General*, puso de manifiesto que dicha transformación intelectual descansa en unos pilares principales, como son la existencia de un modelo concreto y unas prescripciones determinadas no siempre fielmente seguidas (o, al menos, no hasta sus últimas consecuencias); así como en unas creencias particulares específicas de difícil aceptación que –a nuestro juicio– se resumían en tres: 1) El corto plazo como horizonte de referencia; 2) El papel que el economista británico otorgaba a la razón, la intuición y la persuasión; y 3) La concepción benevolente del Estado y su clase dirigente.

El sesgo deficitario y, en general, la tendencia hacia los desequilibrios en las cuentas públicas que ha caracterizado a la mayor parte de las economías desarrolladas, y que encuentran en esa transformación intelectual keynesiana un factor explicativo de primer orden, hace necesaria la adopción de medidas concretas destinadas a atajar dicha tendencia.

Además de recorrer brevemente las alternativas más conocidas (las reformas en los procesos presupuestarios y las reglas fiscales numéricas), el presente estudio se ha centrado en el papel de las instituciones fiscales independientes y, más concretamente, en el de los organismos fiscales independientes como alternativa para la contención de los déficit fiscales.

Se de la circunstancia de que detrás de las propuestas de creación de estos organismos aparecen algunos de los elementos subyacentes en la transformación intelectual keynesiana, si bien incorporando, en cierta medida, algunas de las conclusiones derivadas de los teóricos de la elección pública.¹ Así, por ejemplo, las propuestas planteadas hasta la fecha continúan poniendo un gran énfasis en el corto plazo de la estabilización macroeconómica, pero suelen combinar este objetivo con una mayor preocupación por la disciplina en el medio-largo plazo. Igualmente, los principales defensores de esta alternativa institucional atribuyen un papel muy relevante a la razón y la intuición, si bien confían más en los funcionarios-burócratas que en los políticos y en su comportamiento, en ocasiones, oportunista. Precisamente, la concepción de una burocracia en sentido *weberiano*, capaz de actuar guiada fundamentalmente por el interés común por la que se guían estas propuestas, es perfectamente asimilable a la concepción benevolente que Keynes mostraba en el Estado y en su clase dirigente. De hecho, el propio Keynes veía en la proliferación de “organismos semi-autónomos” un elemento fundamental del progreso, citando como ejemplos el Banco de Inglaterra o las universidades públicas.

Las propuestas de creación de organismos fiscales independientes se basan en la existencia de una gran similitud entre la política monetaria y la política fiscal; es decir, parten de la base de que los argumentos y las ventajas que pueden derivarse de la delegación son similares en ambas disciplinas. Así, por ejemplo, en ambos casos existen problemas análogos que desembocan en un sesgo muy marcado (inflacionista, en el caso de la política monetaria; deficitario, en el caso de la política fiscal), consecuencia de la adopción de decisiones colectivas en un contexto de fuerte injerencia política.

A pesar de la similitud subrayada, el remedio institucional aplicado ha distado considerablemente: mientras que en el ámbito de la política monetaria se ha optado por un enfoque institucional encaminado a aislar las decisiones del día a día de consideraciones políticas, en el ámbito fiscal no ha ocurrido lo mismo.

¹ Este es, quizás, el nexo de unión más evidente entre la primera y la tercera parte de esta tesis doctoral y, por tanto, el principal argumento que justifica la necesidad de conocer a fondo el planteamiento de Keynes para entender los elementos subyacentes en las propuestas de creación de organismos fiscales independientes.

Esta tesis es –precisamente– un intento de aplicar el enfoque institucional de la política monetaria al ámbito de la política fiscal, para lo cual se han estudiado los elementos fundamentales que subyacen a la delegación de ciertas decisiones fiscales.

12.2. Elementos fundamentales de una delegación en el ámbito fiscal

El análisis realizado en los capítulos precedentes sugiere la existencia de determinados elementos a considerar en una delegación en el ámbito fiscal. A continuación se realiza, a modo de balance, un recorrido por dichos elementos, poniendo un énfasis especial en aquellos que, en nuestra opinión, requieren una reflexión adicional.

12.2.1 *El carácter técnico de las decisiones fiscales*

La realización de las actividades delegadas debe exigir conocimientos técnicos específicos que no suelen poseer los políticos. Este es, desde luego, el caso de decisiones monetarias; pero ocurre lo mismo en el caso de las decisiones que se adoptan en el ámbito de la política fiscal y, más concretamente, en aquellas decisiones relacionadas con la estabilización macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, ambas disciplinas de la política económica se enfrentan a problemas similares de gran complejidad (el problema de los retardos temporales, la necesidad de adoptar una visión a más largo plazo y el problema de la inconsistencia temporal).

Cierto es, como apunta Drazen (2002) que la dificultad de entender el funcionamiento de la política monetaria la hacen más susceptible de utilización interesada que la política fiscal. Pero también es preciso considerar que la cuestión de la ilusión fiscal desvirtúa en cierto modo la teórica mayor comprensión e interiorización que el ciudadano medio pueda tener acerca de las decisiones fiscales que adopta el gobierno.

Además, como ha subrayado Calmfors (2003), la complejidad de las decisiones relativas a la política fiscal se ve incrementada como consecuencia de la existencia de un abanico mucho más amplio en cuanto a los instrumentos a utilizar; mientras que la monetaria se restringe, principalmente, al tipo de interés.

En suma, a nuestro juicio, no existen suficientes argumentos de naturaleza técnico-operativa que justifiquen tan dispar evolución entre las instituciones monetarias y las fiscales. Desde este punto de vista, la delegación en el ámbito fiscal sería tan deseable como lo es en el ámbito monetario.

12.2.2 *La importancia de la eficiencia social*

Uno de los aspectos más relevantes de cara a la delegación en el ámbito fiscal es la necesidad de que ésta genere un valor añadido o, de manera similar, que el organismo suponga una ganancia

de eficiencia para la sociedad. De no ser así, el organismo se convertiría en un ente burocrático adicional carente de sentido y de utilidad práctica.

La exposición de ese valor añadido ha sido, precisamente, el objetivo principal del capítulo 11, en el que se han identificado y desarrollado las ventajas que, eventualmente, aportaría un organismo fiscal independiente. Dichas ventajas se corresponden, además, con diversas fuentes de ineficiencia del proceso presupuestario sobre las que existe una considerable evidencia teórica y empírica, como son la inconsistencia temporal, el ciclo económico politizado, la ilusión fiscal del contribuyente o las consecuencias de los grupos de presión y el problema de los recursos de propiedad común.

Además, esas ventajas se producen en un contexto en el que no existe ninguna alternativa institucional (en particular, las reglas numéricas como alternativa más próxima) que pueda ofrecer las mismas ventajas en términos de credibilidad, flexibilidad e interacción en el proceso presupuestario.

12.2.3 El carácter no redistributivo de las decisiones delegadas

Se trata de un elemento central que permite conciliar la delegación de ciertas decisiones fiscales con la preservación de las garantías democráticas; siempre y cuando vaya acompañado – además – de una mayor eficiencia para la sociedad (punto anterior) y de unos mecanismos adecuados para una rendición de cuentas efectiva (punto siguiente).

La literatura académica subraya, de manera unánime, que las decisiones relacionadas con la redistribución de la renta no pueden ser objeto de delegación en un grupo de tecnócratas no electos. Al menos no en el marco de una democracia, en el que dichas cuestiones deben dirimirse, necesariamente, en la esfera política.

Precisamente por ello, ninguna de las propuestas de creación de organismos fiscales independientes formuladas hasta la fecha otorga a dicha institución la capacidad determinar aspectos como el tamaño del presupuesto o la composición de los ingresos y los gastos públicos; verdaderos determinantes de la redistribución de la renta.

Sin embargo, este principio democrático llevado hasta el extremo haría inviable cualquier tipo de delegación, porque la práctica totalidad de las decisiones que se delegan generan efectos redistributivos de algún modo. La clave para que un organismo preserve las necesarias garantías parece ser, por tanto, que la redistribución no sea el objeto principal de la delegación, sino más bien una referencia a evitar a la hora de adoptar las decisiones pertinentes; es decir, los efectos redistributivos deben ser, en el peor de los casos, efectos colaterales de tales decisiones.

Este es el caso de la política monetaria y los bancos centrales, entre cuyos objetivos principales no se encuentra la redistribución de la renta, aunque –ciertamente– sus decisiones sí puedan llevar aparejados ciertos efectos redistributivos. En esta misma línea, la estabilización macroeconómica mediante la utilización de los instrumentos fiscales o la sostenibilidad de las finanzas públicas son, al menos desde un punto de vista conceptual, decisiones perfectamente delegables.

Es decir, la razón de ser de las propuestas de creación de organismos fiscales independientes se basa en la posibilidad de dividir la función de estabilización (o, de manera más precisa, algunas decisiones concretas), de las restantes funciones de la Hacienda Pública (asignación y redistribución).

Ahora bien, es preciso realizar una breve distinción entre aquellas propuestas que priman la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante la determinación del déficit público o el techo máximo de emisión de deuda pública, frente a aquellas otras, más orientadas a la estabilización macroeconómica, en las que el mandato confiere al organismo la facultad de alterar, dentro de ciertos límites, algunos instrumentos fiscales.

En el primer caso, en la medida en que los efectos redistributivos del déficit y de la deuda pública se producen fundamentalmente entre generaciones dispersas en el tiempo más que dentro de la generación presente, el problema de la conciliación de las garantías democráticas se reduce sustancialmente. Parten de la base de que las decisiones políticas actuales ni pueden ni deben perjudicar de manera sistemática a quienes no pueden ratificarlas por la vía de la participación en la vida democrática (las generaciones futuras).

En cuanto a las propuestas más orientadas a la estabilización macroeconómica, como se desprende implícitamente del capítulo 9 de esta investigación, es necesario que se cumplan dos condiciones adicionales que disipen cualquier duda acerca de la legitimidad de las decisiones que adopta el organismo:

- i) El Parlamento debe determinar previamente qué instrumento(s) se ha(n) de utilizar.
- ii) Las modificaciones a realizar por parte del organismo, o bien son proporcionales y se extienden a todos los instrumentos designados (variaciones *across the board*); o bien vienen detalladas y claramente especificadas por parte del poder político (qué instrumentos deben verse implicados en el ajuste y en qué medida), debiendo el organismo decidir únicamente el momento concreto de llevarlas a cabo.

Por ello, cuando se delega un único instrumento o algunos de ellos, y se especifica claramente el margen discrecional de que dispone el organismo, no parece existir tampoco ningún problema de

legitimidad democrática. El motivo es que estos organismos se orientan fundamentalmente a contrarrestar las oscilaciones cíclicas. Así, por ejemplo, cuando las modificaciones en los tipos impositivos que podría efectuar el organismo como respuesta a las condiciones económicas son proporcionales y aplicables de manera general a todos aquellos tributos que el poder político ha determinado previamente, el papel del organismo se restringe únicamente a la estabilización macroeconómica, siendo neutral en relación con la redistribución de la renta.

Hasta donde es posible entrever y a falta de una mayor concreción por parte de los autores, todas las propuestas de creación de organismos fiscales independientes cuyo fin es la suavización del ciclo económico parecen enmarcarse dentro de estos supuestos.

Es necesario diferenciar estos casos de una hipotética propuesta (inexistente hasta la fecha) en la que el organismo pudiese decidir qué instrumento utilizar en función de las condiciones cíclicas o qué tramos concretos se deben ver afectados. Estas decisiones llevarían aparejados ciertos efectos redistributivos y los organismos independientes que las adoptasen serían francamente más cuestionables desde un punto de vista democrático. Consecuentemente, en nuestra opinión, a diferencia de las propuestas formuladas hasta la fecha, el carácter democrático de un organismo tan ambicioso sólo podría ser determinado *a posteriori*, siempre y cuando se verificase, además, el cumplimiento de dos requisitos adicionales:

- Las decisiones adoptadas deberían ser temporales y motivadas *exclusivamente* por consideraciones técnicas; y
- Dichas decisiones no podrían presentar sesgo alguno, debiendo tender a anularse a lo largo del ciclo económico.

En la medida en que –a nuestro juicio– resulta completamente inviable valorar y asegurar el cumplimiento de estos requisitos, no es posible defender la legitimidad democrática de un organismo de estas características.²

Por lo tanto, la cuestión a plantearse se centra, más bien, en cuál de los dos modelos de organismo fiscal independiente –los que priman la sostenibilidad o los que ponen un mayor énfasis en la estabilización macroeconómica– puede ser más adecuado, desde el punto de vista de la legitimidad democrática.

² Recuérdese lo subrayado respecto a los incentivos y motivaciones individuales que pueden acompañar las acciones del gestor de la política económica (capítulo 10). Pero, además, resulta prácticamente inviable descartar que esas acciones no presenten sesgo alguno o garantizar que se compensarán a lo largo del ciclo económico.

La mayor parte de la escasa literatura existente sobre organismos fiscales independientes que se plantea abiertamente esta cuestión parece decantarse por los primeros,³ incluyendo a quienes más críticos se muestran con esta alternativa institucional. Es el caso de la Comisión Europea, cuyo argumento principal en contra de la delegación de ciertas decisiones fiscales es, precisamente, el hecho de que la práctica totalidad de estas decisiones tienen consecuencias redistributivas. Sin embargo, esta institución se ve obligada a reconocer que “si las tareas delegadas se refieren al saldo presupuestario o al nivel de deuda pública objetivo, y si los niveles totales de gasto e ingresos así como su composición permanecen bajo control de sujetos electos, los efectos redistributivos serían limitados”.⁴

En contra de esta visión se sitúa, principalmente, Simon Wren-Lewis. En su opinión, un organismo como el que él propone, cuya finalidad principal es la estabilización macroeconómica, supondría las siguientes ventajas:⁵ a) su funcionamiento es reflejo claro de la política monetaria; b) las cuestiones relativas a la solvencia a largo plazo son básicamente políticas, en la medida en que suponen una redistribución entre generaciones;⁶ c) es más sencillo plantear una delegación completa de la función de estabilización que retirar del poder político la sostenibilidad de la deuda; y d) la separación de las funciones de estabilización a corto plazo y de solvencia a largo plazo atañe a la esencia del conflicto de interés a los que se ve sometida la actividad de gobierno, tal y como se ha venido subrayando en distintas partes de este trabajo.

En nuestra opinión, los argumentos que esgrime Wren-Lewis no resultan suficientemente convincentes, por los siguientes motivos:

- La solvencia a largo plazo, si bien debería ser una preocupación de primer orden para los políticos, queda habitualmente relegada a un segundo plano, absorbida por el día a día político

³ Así, por ejemplo, Hemming (2003), p. 13 apunta que las propuestas más enfocadas a la sostenibilidad incidirían menos en el tamaño y en la estructura del presupuesto y, por ende, en el interés legítimo del Parlamento. Debrun *et al.* (2007), pp. 109-110, consideran que las decisiones sobre el tamaño del déficit público del ejercicio o del techo de gasto, además de no tener consecuencias redistributivas más allá de las intergeneracionales, están fuertemente expuestas al comportamiento oportunista de los políticos, lo que las hace especialmente susceptibles de delegación.

⁴ Comisión Europea (2006), p. 147. Esta institución encuentra, no obstante, algunos problemas adicionales, (a nuestro juicio, de menor importancia) para la delegación en un organismo fiscal independiente, que han sido abordados a lo largo de la presente investigación.

⁵ Wren-Lewis (2002a), p. 19.

⁶ En relación con la redistribución entre generaciones, Schuberth (2004) también considera –en esta misma línea– que el tamaño del déficit está relacionado con consideraciones intergeneracionales sobre la equidad y que, por tanto, no es independiente de las preferencias de la sociedad (p. 15). En nuestra opinión, un argumento de estas características omite un hecho relevante, como es la infrarrepresentación de las generaciones futuras en relación con las generaciones presentes.

y por las motivaciones electoralistas, tal y como acertadamente ha subrayado la escuela de la elección pública. La inevitable consecuencia es el uso abusivo que tienden a realizar los gobiernos de la emisión de deuda pública. Este es, de hecho, uno de los principales argumentos que justifican la delegación en el ámbito fiscal.

- Pero, además, no parece posible ni conveniente desligar la función de estabilización a corto plazo, del sostenimiento de las finanzas públicas a medio-largo plazo, tal y como se deduce de los argumentos de este economista. Ambos elementos constituyen, como se ha apuntado en sucesivas ocasiones, los dos pilares en los que se debe apoyar el organismo.⁷
- Como se expondrá al final de este capítulo, no se debe supeditar lo que es más conveniente desde el punto de vista de racionalidad económica a lo que es más factible desde el punto de vista del realismo político.

En nuestra opinión, del estudio de estas cuestiones es posible extraer dos interesantes conclusiones. En primer lugar –y a falta de una mayor concreción por parte de los autores de estas propuestas– parece posible afirmar que no existe una colisión entre la delegación de ciertas decisiones fiscales y la necesaria conciliación de las garantías democráticas. El argumento principal es que entre los objetivos potencialmente delegables no se encuentra, en ningún caso, la redistribución de la renta, sino la estabilización de las fluctuaciones cíclicas y la sostenibilidad de las finanzas públicas; cuestiones fundamentalmente técnicas que, además, se ven frecuentemente condicionadas por el comportamiento oportunista de los políticos.

En segundo lugar, si el organismo tiene delegados objetivos y procedimientos que no están claramente definidos, o posee un margen discrecional excesivamente amplio, puede llegar a influir en la redistribución de la renta, lo que resulta completamente inadmisibles desde un punto de vista democrático. Es decir, cuanto mayor sea el margen discrecional de los funcionarios no electos, mayor es la probabilidad de que el organismo incurra en un cierto déficit democrático. En consecuencia, es necesario delegar en el organismo un objetivo sencillo y detallar de manera escrupulosa la capacidad discrecional de que dispone.

12.2.4 *La necesaria rendición de cuentas y la transparencia*

Al igual que ocurre en el ámbito de los bancos centrales, el organismo debe desarrollar su actividad de manera transparente y rendir cuentas a la sociedad a la que presta sus servicios. Por

⁷ Buena prueba de ello es que él mismo recalca que las decisiones que adoptase el organismo tendrían un impacto permanente en la deuda pública y propone diversas alternativas para dar una respuesta adecuada a este hecho (Wren-Lewis, 2002a, pp. 20-21). Precisamente por ello, no parece adecuado que el organismo pierda de vista la cuestión de la solvencia a largo plazo y se concentre exclusivamente en la política fiscal anticíclica.

ello, resulta fundamental establecer mecanismos que permitan la realización de un seguimiento exhaustivo de las decisiones adoptadas por sus funcionarios. Sólo de esta manera es posible evitar que la necesaria independencia que debe disponer el organismo pueda transformarse en una exoneración de responsabilidades por las medidas implementadas.

La delegación de ciertas decisiones fiscales puede situarse en un plano constitucional de la economía, y en el marco de una relación de agencia en la cual el agente (el organismo fiscal independiente) lleva a cabo una tarea por cuenta del principal (el gobierno y, por ende, la sociedad a la que representa). Como en todo problema de agencia, principal y agente pueden no tener los mismos incentivos ni disponer de la misma información. En este sentido, la transparencia y los mecanismos que obliguen al agente a rendir cuentas a la sociedad resultan fundamentales para garantizar la legitimidad del organismo.

Respecto a los mecanismos concretos que deberían implementarse, es necesario remitirse – como, por otra parte, hacen la mayor parte de las propuestas de creación de organismos fiscales independientes– a la teoría de la banca central. En ese marco existen y se han desarrollado mecanismos que parecen haber alcanzado un nivel satisfactorio en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas por las decisiones adoptadas. Estos mecanismos pasan por la especificación *ex ante* de objetivos claros que dicha institución debe conseguir, la evaluación *ex post* de su rendimiento por parte del poder político o el establecimiento de un esquema sancionador en caso de no cumplir con los objetivos fijados (posibilidad de destituir a los gestores, de revertir las decisiones por ellos adoptadas o, incluso, de eliminar la delegación y suprimir el organismo).

Una reflexión que es posible realizar al hilo de lo puntualizado hasta el momento es que la transparencia y la rendición de cuentas se relacionan positivamente con la sencillez de los objetivos y de la operativa de la institución. En este sentido, dada la incertidumbre en la que el gestor de la política económica adopta sus decisiones, cuanto menor sea la complejidad del objetivo que persigue y la discreción de que disponga el agente (cuanto más certeramente especificada esté su flexibilidad operativa), mayor será la posibilidad de realizar un seguimiento de la tarea delegada y una evaluación exhaustiva de su rendimiento.

12.2.5 *La delegación de un objetivo sencillo y la concesión de un margen discrecional acotado*

A lo largo de diversas partes de este trabajo se ha subrayado la importancia de que el objetivo que se delega en el organismo no sólo sea sencillo, sino que esté claramente delimitado y especificado. Tal afirmación se sustenta en un triple argumento:

-
- Cuando el objetivo cumple estos requisitos de sencillez y delimitación, los problemas para garantizar la legitimidad democrática del organismo son menores, porque menor es también el papel que juegan los juicios de valor en el proceso de adopción de decisiones;
 - Además, de esta manera se facilita una operativa más transparente del organismo así como una rendición de cuentas más eficiente; y
 - Por último, un objetivo claro y sencillo reduce el margen para un comportamiento interesado de los funcionarios-burócratas del organismo y supone aceptar las limitaciones derivadas de la incertidumbre económica y el conocimiento limitado del gestor de la política económica.⁸

Parece lógico afirmar que, en la medida en que la política fiscal tiene unos efectos redistributivos más directos y visibles; y en la medida en que éstos se extienden no sólo a los objetivos sino también a los instrumentos, el margen de acción discrecional de que debe gozar el organismo fiscal independiente debe ser menor que en el caso de la política monetaria y los bancos centrales.

Son precisamente estos motivos los que obligan a precisar escrupulosamente el mandato del organismo; precisión que –como se ha subrayado– debe ser mayor en el caso de los organismos cuyo mandato les habilite a manejar algunos instrumentos fiscales dentro de ciertos límites. Efectivamente, las condiciones prácticas de funcionamiento de estos organismos deben estar claramente determinadas por el poder político para evitar, con ello, cualquier posible déficit democrático.

A nuestro juicio, en lo que se refiere a la sencillez de objetivos y de operativa, los organismos facultados para delimitar el déficit público del ejercicio o el límite máximo de emisión de deuda pública resultan ser más adecuados por los siguientes motivos:

- i. La necesidad de coordinación entre el organismo y el gobierno se reduce ostensiblemente, evitando con ello que ambas instituciones puedan poner en marcha políticas de signo contrario.⁹
- ii. Se evita la polémica sobre qué instrumento o instrumentos se debe utilizar.¹⁰

⁸ Recuérdese lo subrayado en el capítulo 10. En sentido inverso, objetivos múltiples y complejos que el gestor de la política económica difícilmente puede conseguir, podrían generar unas expectativas excesivamente optimistas a cerca de su capacidad real, que desembocasen en una frustración y en un cuestionamiento continuo sobre la utilidad real de un organismo de estas características.

⁹ Sería el caso, por ejemplo, en el que el gobierno bajase los tipos impositivos para cumplir con su programa electoral y, simultáneamente, el organismo alterase al alza el parámetro impositivo por entender que la economía se está recalentando en exceso o que la sostenibilidad de las finanzas públicas no se garantiza.

-
- iii. Estos organismos, aunque podrían contribuir a la política de estabilización del gobierno, por ejemplo, permitiendo mayores déficits si éste se ha comportado disciplinadamente, tienen como prioridad fundamental la de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se trata, por tanto, de un organismo con menor vocación intervencionista en la economía, que requiere una menor información para operar y que, en definitiva, se ve menos expuesto a los problemas que caracterizan a la figura del “déspota benevolente” discutida con anterioridad.
- iv. Como sostiene Wyplosz (2002c), un organismo de este estilo, al ser sencillo y transparente en cuanto a su papel y su operativa, es más fácilmente entendible por parte del público y de mantener por las autoridades.

Es innegable que los argumentos descritos anteriormente evocan claramente al conocido debate “reglas frente a discrecionalidad”. Este debate, en el seno de los organismos fiscales, supone plantearse la necesidad, o bien de conceder un mayor margen discrecional al organismo para adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía y al problema de la incertidumbre, o bien de aceptar el carácter limitado de la información y, con ello, de la capacidad real del organismo, al que se le delegaría un objetivo sencillo y unos procedimientos (unas reglas) claramente establecidas para su consecución.

Como explica Roldán (1996), aunque *a priori* la discrecionalidad pueda parecer preferible a las reglas porque permite al gestor de la política económica elegir la política óptima, la comparación real no debe realizarse en estos términos; más bien, el contraste ha de hacerse considerando el conjunto de políticas sub-óptimas, habida cuenta de que el óptimo puede no ser alcanzable.

En nuestra opinión –y de acuerdo con las conclusiones que se han obtenido a lo largo de este estudio– la sensibilidad que despiertan los temas fiscales y la cuestión de los juicios de valor, el problema de la información incompleta y de la incertidumbre en la economía (en los efectos de la política económica), así como la teoría de la burocracia y los incentivos reales de los funcionarios-

¹⁰ Aunque parece prevalecer la idea de que los impuestos son mejores que los gastos, no existe consenso sobre qué impuestos deben considerarse (recuérdese lo apuntado en el epígrafe 7.1.2). No obstante, los organismos más enfocados a la sostenibilidad de las finanzas públicas tampoco están exentos de algunos interrogantes como, por ejemplo, la definición de los criterios de acuerdo a los cuales fijar el déficit del ejercicio o el techo de emisión de deuda pública. Es decir, el organismo (o el poder político) necesitaría definir una medida de lo que se debe entender por “sostenibilidad de las finanzas públicas” lo cual no es –ciertamente– una tarea sencilla, como se tendrá ocasión de subrayar posteriormente.

burócratas, aconsejan delegar un objetivo lo más sencillo posible y acotar el margen discrecional del organismo.¹¹

En términos prácticos, esta afirmación se concreta en una preferencia inequívoca por las reglas frente a la discrecionalidad y en un mayor apoyo a los organismos fiscales vinculados fundamentalmente a la sostenibilidad de las finanzas públicas, siempre que su mandato, su objetivo principal (la fijación del déficit público del ejercicio o del límite máximo de emisión de deuda pública) y el procedimiento para su consecución queden claramente definidos y especificados de manera *ex ante*.

Sin embargo, a nuestro juicio, las propuestas formuladas hasta la fecha han estado guiadas excesivamente por esa noción del “déspota benevolente”, confiando en exceso en la posible bondad de sus funcionarios y en su capacidad real para llevar a cabo intervenciones continuadas y eficientes en la economía. Esto ha sido así, incluso en aquellas propuestas menos orientadas al intervencionismo, cuyo objetivo principal es la sostenibilidad de las finanzas públicas.¹²

Hay que precisar, no obstante, que la cuestión de las reglas frente a la discrecionalidad, aún cuando tiene un reflejo natural en el debate en torno a los organismos fiscales independientes, no afecta de ninguna manera a la discusión sobre la conveniencia o no de este tipo de instituciones. Se trata, en realidad, de un interesante e inconcluso debate teórico de alcance mucho más amplio, que se refiere a las posibilidades reales de la política económica de cara al logro de sus objetivos.

12.2.6 *La importancia de alcanzar un amplio consenso*

Una reforma institucional de la profundidad de la que se propone requiere ciertamente un fuerte consenso social si aspira a tener éxito y a perpetuarse en el tiempo. Resulta evidente que, en una democracia, ninguna institución puede perdurar si no cuenta con el respaldo de la sociedad.

El problema fundamental que existe es que, a diferencia de lo que ocurre en la política monetaria, la política fiscal no logra un nivel tan elevado de consenso ni académico, ni político ni social. El principal motivo es, seguramente, el hecho de que se trata de una disciplina especialmente sometida a los juicios de valor, que –además– es utilizada frecuentemente como vía para la diferenciación de proyectos y partidos políticos.

¹¹ Estamos, por tanto, plenamente de acuerdo con Chant y Acheson (1972), quienes en el marco de los bancos centrales independientes, consideran que la teoría de la burocracia (descrita en el capítulo 10 de esta investigación) aporta un argumento adicional a favor de las reglas fiscales frente a la discrecionalidad (pp. 31-32).

¹² Un ejemplo concreto es el de Wyplosz (2005a), para quien la incertidumbre en la que opera el gestor de la política económica y la falta de precisión de las previsiones económicas, lejos de moderar el optimismo en su capacidad real, suponen un argumento adicional a favor de su discrecionalidad.

Sin embargo, en la medida en que los organismos fiscales independientes se muevan, tan sólo, en el ámbito de la estabilización macroeconómica y el sostenimiento de las finanzas públicas, la cuestión del consenso habría que restringirla estrictamente a este ámbito. En nuestra opinión no es arriesgado afirmar, en línea con Debrun *et al.* (2007), que ese mínimo consenso existe (en este ámbito concreto) y que se materializa en la opinión de que las políticas fiscales han de ser necesariamente sostenibles en el tiempo. Es decir, el déficit y la deuda no pueden ni deben crecer de manera sistemática como lo han hecho durante las últimas décadas. Y ahí es, precisamente, donde esta reforma institucional podría desarrollar un importante papel.

En este sentido, resulta primordial separar, desde un punto de vista conceptual, la institución como tal, del papel que ésta pueda desempeñar en el proceso presupuestario. Si se acepta el principio fundamental al que se aludía en el párrafo anterior (esto es, que la política fiscal debe ser sostenible a largo plazo), una institución como la que se propone podría ser una alternativa adecuada para superar ciertas limitaciones que padece el proceso presupuestario.

A partir de aquí, el mandato concreto de la institución (qué objetivo debe alcanzar, cómo definirlo, etc.) podría divergir en el tiempo y en el espacio como, de hecho, ocurre en las diversas propuestas formuladas hasta la fecha. Esta divergencia sería fruto de la sensibilidad que la sociedad, a través de sus representantes políticos, mostrase hacia diversas cuestiones, tales como la capacidad y necesidad de estabilización que se le atribuya a las medidas fiscales, la importancia de preservar las cuentas públicas dentro de límites tolerables o el concepto de justicia intergeneracional y cómo preservarla.

12.3. Ratificación de la hipótesis principal de la investigación

Durante la primera parte de este estudio se llegó a la conclusión de que –tal y como recogía nuestra hipótesis accesoria o sub-hipótesis– la transformación intelectual keynesiana (que ha derivado en un problema crónico de déficit público) se sustenta en un modelo concreto que da lugar a una política fiscal determinada, sobre la base de unas creencias particulares, que fueron identificadas y expuestas a partir de la obra de Keynes.

La segunda y tercera parte han ido destinadas a estudiar y ratificar la hipótesis principal de esta investigación, que fue formulada de la siguiente manera: *la creación de un organismo fiscal independiente puede contribuir favorablemente a la contención de los déficits fiscales.*

El principal problema al que se enfrenta la ratificación de una hipótesis de esta naturaleza se encuentra en la falta de experiencias prácticas en este sentido; experiencias que permitiesen conocer en mayor profundidad el papel desempeñado por unos organismos fiscales independientes

(hoy inexistentes) y con las que se pudiesen configurar una muestra lo suficientemente rigurosa como para extraer conclusiones de tipo cuantitativo.

Por ello, ha sido necesario buscar un camino alternativo para su ratificación. La metodología que se ha entendido más oportuna de cara al objetivo señalado se ha desarrollado en torno a tres ejes concretos:

1. *La identificación y estudio de los elementos principales que subyacen a la delegación en el ámbito fiscal.*

Los organismos fiscales independientes pueden cubrir satisfactoriamente los elementos fundamentales que se plantean para una delegación en el ámbito fiscal, según se desprende de la literatura especializada y de las conclusiones alcanzadas a lo largo de los diversos capítulos. Así, es posible diseñar un organismo fiscal independiente que tuviese delegada la adopción de decisiones técnicas (nunca redistributivas), y del que cabe esperar una mejora cierta en la eficiencia del proceso presupuestario. El objetivo a perseguir por el organismo debería ser simple y estar claramente especificado, debiendo introducirse, además, los mecanismos pertinentes para una rendición de cuentas efectiva. Por último, dicho objetivo habría de respetar, necesariamente, el consenso mínimo existente en torno a la importancia de llevar a cabo una política fiscal sostenible.

2. *La consideración de las críticas más relevantes, y la conclusión de que dichas críticas no resultan ser determinantes.*

A la luz del análisis realizado, no existe –en nuestra opinión– impedimento alguno de naturaleza técnica, operativa o de legitimidad democrática que impida la delegación en un organismo fiscal independiente de *ciertas* decisiones fiscales no vinculadas a la función de asignación ni a la de redistribución de la Hacienda Pública.

3. *La exposición razonada de las ventajas potenciales que cabe esperar de los organismos fiscales independientes.*

Según se desprende de las conclusiones alcanzadas, el organismo fiscal independiente podría generar un importante valor añadido en el proceso presupuestario al coadyuvar a mitigar algunas de las debilidades que éste presenta o puede presentar (la inconsistencia temporal, el ciclo económico politizado, la ilusión fiscal o la incidencia de los grupos de interés y el problema de los recursos de propiedad común). Este valor añadido no se alcanzaría, además, con otras alternativas institucionales próximas (fundamentalmente, las reglas fiscales). Asimismo, es necesario precisar que esta alternativa institucional y las demás (por ejemplo, las reformas en los procesos presupuestarios en busca de una mayor eficiencia o las reglas fiscales) no son excluyentes entre sí, sino más bien complementarias.

En definitiva, aunque con las cautelas que son necesarias como consecuencia, por un lado, de la inexistencia de experiencias en este sentido que permitiesen arrojar algo de luz sobre esta cuestión y, por otro, de la falta de una mayor concreción que, en ocasiones, ha caracterizado a estas propuestas, **el análisis llevado a cabo permite ratificar el cumplimiento razonado y razonable de la hipótesis principal: los organismos fiscales independientes podrían constituir una alternativa institucional adecuada para la contención de los desequilibrios fiscales.**

No obstante a lo anterior, de nuestro análisis se desprenden también algunos problemas o limitaciones a los que se enfrenta la creación de un organismo fiscal de estas características. Más concretamente, se han detectado cuatro problemas fundamentales:

- *El organismo fiscal independiente y la figura del “déspota benevolente”*. Las propuestas formuladas hasta la fecha han escondido los elementos típicos del “déspota benevolente” de naturaleza keynesiana que, a nuestro juicio, sería conveniente eliminar o, cuando menos, reducir. Es necesario considerar que el organismo y sus funcionarios pueden presentar incentivos particulares que les haga desviarse del objetivo principal que tienen encomendado. Además, resulta particularmente importante considerar el problema de la información incompleta y de la incertidumbre a la que se enfrenta el gestor de la política económica.

En este sentido, la teórica mayor eficiencia de la política fiscal sustentada, por un lado, en la reducción de los retardos temporales a la que, en muchas ocasiones, aluden las diversas propuestas; y, por otro, en la aplicación de una política fiscal más simétrica gracias al papel desarrollado por el organismo fiscal independiente, queda eclipsada por la –inevitable– existencia de los problemas antes señalados (posibles motivaciones individuales de los funcionarios-burócratas, información incompleta e incertidumbre). Este hecho aconseja definir con claridad el mandato del organismo, los procedimientos que debe seguir, las reglas a las que se ha de acoger y, en definitiva, el margen discrecional de que deben gozar sus funcionarios.

- *Problema de la reticencia política*. Si, como se ha concluido, no existe impedimento alguno de naturaleza técnica, operativa o de legitimidad democrática para el establecimiento de estos organismos, parece lógico buscar la ausencia de experiencias en la falta de voluntad política; y es que a los políticos no les interesa plantear –al menos en principio– la delegación de ciertas decisiones fiscales, ya que con ello perderían, aunque sea parcialmente, una poderosa arma electoral de gran visibilidad y efectos redistributivos.¹³

¹³ Se trata de una cuestión adecuadamente expuesta por Alesina y Tabellini (2004), sobre la que, no obstante, se realizarán algunas consideraciones en el siguiente apartado.

-
- *Problema del consenso académico.* No existe un consenso suficientemente amplio en relación con gran parte de las decisiones fiscales esenciales (especialmente, sobre los efectos de los impulsos fiscales y la necesidad de las medidas discrecionales); consenso que sí es más amplio en política monetaria. Esta cuestión dificulta, sin ninguna duda, el apoyo académico a una reforma institucional de este estilo. Sin embargo, este problema no es, en nuestra opinión, tan grave como aparenta ser, si se separa conceptualmente lo que es la institución y su presencia en el proceso presupuestario, de lo que es el mandato o los objetivos que ésta deba perseguir.
 - *La ausencia de concienciación social sobre los perjuicios del déficit público.* En nuestra opinión, no existe una verdadera concienciación social con este problema, fundamentalmente por dos motivos: por un lado, la cuestión de la ilusión fiscal del contribuyente y el problema del votante mediano, que considera que los costes de las políticas expansivas que le benefician acaban siendo sufragados por otros segmentos sociales a los que él no pertenece; por otro, la falta de consenso académico a la que se aludía anteriormente, que no genera una crítica académica unánime ante los comportamientos derrochadores de la clase política e impide, con ello, el desarrollo normal de la función de persuasión que suele ejercer el economista profesional.

La importancia de una adecuada concienciación social respecto al objetivo que persigue la institución independiente de cara a garantizar su éxito queda claramente patente en el ámbito de los bancos centrales. Así, por ejemplo, como subrayan Erias y Sánchez, “(...) no se debe pasar por alto la posibilidad de que más que existir una relación causal que va de la independencia a la inflación, ambas sean consecuencia de un tercer factor: el grado de aversión a la inflación por parte del público”.¹⁴

De manera similar, la independencia del organismo fiscal independiente, si bien debe ser real y efectiva, no garantiza por sí misma el éxito del organismo. Resulta vital que exista un verdadero compromiso y una auténtica concienciación social acerca de los males del déficit público, y sobre el papel que puede desempeñar el organismo como garante de la estabilidad presupuestaria.

Es preciso considerar que el propio organismo, en la medida en que –como se ha subrayado anteriormente– fuese capaz de desarrollar una función de información e incremento del acervo de conocimiento del público, podría también contribuir favorablemente a mejorar la concienciación social existente en relación con los desequilibrios fiscales, logrando así una mayor disciplina fiscal.

¹⁴ Erias y Sánchez (1998), p. 97.

12.4. El realismo de la delegación en el ámbito fiscal

Llegados a este punto, en el que se ha concluido que los organismos fiscales independientes constituyen una alternativa institucional válida, resulta imprescindible plantearse una pregunta adicional: ¿es realista proponer una delegación en el ámbito fiscal?

La respuesta no es, en modo alguno, sencilla. Estamos plenamente de acuerdo con Calmfors en que, si nos centramos exclusivamente en el corto plazo, la delegación no parece ser una opción viable.¹⁵ Efectivamente, una de las conclusiones a la que se llegó en el apartado anterior es la importancia de los factores políticos a la hora de explicar por qué no se ha desarrollado un organismo de estas características: resulta ciertamente complicado que, desde la clase política, se auspicie una reforma institucional que limite su margen de acción. Este ha sido, en ocasiones, el argumento utilizado para tildar esta reforma de irrealista.¹⁶

Una primera reacción ante estas críticas es que la aparente falta de realismo no debería, en ningún caso, desincentivar la investigación en este campo. Realismo político y conveniencia económica son esferas distintas que no necesitan ir de la mano; al menos no en el ámbito de la investigación académica.

Pero, además, parece lógico apelar a una perspectiva a más largo plazo, sobre todo cuando lo que se propone es una reforma institucional de amplio calado. Sólo así es posible explicar, por ejemplo, que una de las funciones tradicionalmente bajo la influencia de los políticos, como ha sido la política monetaria, haya sido delegada en un banco central independiente con el objetivo de aislar sus decisiones de esas influencias.

Cuando se adopta esta perspectiva a más largo plazo, es posible vislumbrar algunos indicios que, en nuestra opinión, invitan a un cierto optimismo.

1. La actitud de los políticos en determinadas circunstancias

En ocasiones, a pesar de lo difícil que puede parecer, los políticos acceden a constreñir su margen discrecional. Dos son, en nuestra opinión, los motivos que les lleva a ello. Por un lado, el hecho de que son conscientes del problema de inconsistencia temporal que padecen, y podrían estar interesados en ganar credibilidad ante la sociedad. Recurriendo al símil literario a veces utilizado, los políticos, en ocasiones, se comportan como relata la conocida novela *Ulises* de Homero. El protagonista de dicha novela, decide restringir su voluntad presente pidiendo a su tripulación que lo amarre al mástil para no caer seducido por el canto embrujador de las sirenas, que llevaría su barco

¹⁵ Calmfors (2005), p. 96.

¹⁶ Por ejemplo, Buchanan (1986b), p. 147 o Debrun *et al.* (2007), p. 114.

a encallar. Su decisión se fundamenta en la creencia de que, a largo plazo, saldría beneficiado por dicha acción.

De igual modo, los políticos, en ocasiones, acceden a reducir su capacidad de acción si, con ello, entienden que saldrán beneficiados en el futuro. Buitier y Sibert exponen claramente esta cuestión cuando, al hilo de los bancos centrales, afirman:

Parecen existir ventanas de oportunidades constitucionales ocasionales e infrecuentes, durante las cuales los actores típicamente oportunistas pueden comprometerse con la instauración de ciertos principios o reglas amplios cuasi-constitucionales, encarnados en instituciones. Adquieren esos compromisos incluso a sabiendas de que, una vez que se hayan establecido esas reglas e instituciones, se van a arrepentir de dicho compromiso.¹⁷

Por otro lado, en ocasiones, el devenir de los acontecimientos puede hacer que el autocontrol de los políticos resulte ya inevitable, bien porque la situación económica requiera la adopción de medidas drásticas en un contexto en el que la Hacienda Pública se ha deteriorado notablemente; bien porque los compromisos adquiridos ante una instancia superior así lo aconsejen. Un ejemplo de ello es el caso del Alto Consejo de Finanzas de Bélgica, cuyo mandato fue reforzado, en gran medida, como medio para alcanzar los objetivos fijados en Maastricht.

2. *Las funciones delegadas en otros ámbitos relevantes*

Existen numerosos y variados ejemplos en las democracias modernas en las que se ha delegado en una institución independiente funciones vitales para el funcionamiento de un país. El ejemplo más llamativo es la administración de justicia. La separación de poderes y la independencia del poder judicial es una de las características fundamentales del orden democrático. Al menos desde un punto de vista teórico, los jueces y sus juzgados desarrollan su actividad de manera independiente, sin recibir presiones externas de ningún tipo. En la adopción de sus decisiones priman los criterios técnico-jurídicos sobre cualquier otra consideración, fundamentalmente porque sus decisiones influyen, en ocasiones, en los valores esenciales de las relaciones humanas (por ejemplo, la privación de libertad).

Aunque, ciertamente, este ejemplo es un caso extremo, la realidad es que, durante las últimas décadas, ha existido una tendencia a la proliferación de agencias reguladoras dotadas de diversos grados de independencia en la práctica totalidad de los países de la OCDE.¹⁸ Su actividad se ha concentrado principalmente en diversos ámbitos, tales como las telecomunicaciones, la energía o el transporte. España no ha sido ajena a esta tendencia, como prueba la existencia de determinadas

¹⁷ Buitier y Sibert (2001), p. 174.

¹⁸ Véase OCDE (2002).

instituciones dotadas de cierta autonomía funcional como, por ejemplo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la Comisión Nacional de Energía (CNE) o la Comisión Nacional de la Competencia (CNC).¹⁹

Adicionalmente, como se comentó en el capítulo 6, es importante destacar la figura del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Se trata de una institución recogida expresamente en el art. 136 de la Constitución española; artículo que especifica, además, su dependencia directa de las Cortes Generales, así como la independencia e inamovilidad de sus miembros, sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

Pero son, sin duda, los bancos centrales independientes el ejemplo más característico de institución independiente. Los bancos centrales, que forman parte ya de cualquier democracia moderna, se mueven en un ámbito similar al de los organismos fiscales independientes y constituyen –como en otras partes de la investigación– un referente obligado, cuya filosofía general se ha tratado de exportar al ámbito que nos ocupa.

Para finalizar este argumento, hay que considerar, además, que las propuestas de creación de instituciones independientes encaminadas a beneficiarse de una mayor credibilidad no se ha restringido exclusivamente al ámbito financiero. Así, por ejemplo, Johansson (2002) ha propuesto la delegación de las políticas de empleo en un organismo independiente como medida para solucionar el problema de la inconsistencia temporal a la que se pueden ver sometidas este tipo de políticas.

En definitiva, los organismos independientes o cuasi-independientes, no son, desde luego, figuras institucionales excepcionales; al menos no en las economías modernas en las que su existencia es contemplada ya con absoluta normalidad.

¹⁹ La CMT es, según art. 48.1 de la Ley 32/2003, un organismo público dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada. No obstante, dicho artículo también especifica su adscripción al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Por su parte, la CNE, es el ente regulador de los sistemas energéticos, creado por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y desarrollado por el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, que aprobó su Reglamento. Se trata de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena capacidad de obrar. En la actualidad depende del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Por último, la CNC, que integra los antiguos Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia, fue creada en virtud de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia como una institución independiente del Gobierno. Más concretamente, el art. 19 de dicha Ley define a la CNC como una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada; si bien orgánicamente es dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

3. *Las experiencias ya existentes y las propuestas formuladas hacia una mayor independencia de las instituciones fiscales*

En el punto anterior se insistía en la proliferación de instituciones independientes o cuasi-independientes en ámbitos muy diversos (financiero, energético, telecomunicaciones, etc.). Es preciso subrayar que también en el ámbito de la Hacienda Pública y la política fiscal se han dado pasos significativos en este sentido, en general, en toda Europa.²⁰ Se trata de una evolución natural que apunta, en buena medida, hacia el tipo de instituciones que se han estudiado en este trabajo.

En el caso de España, en el momento actual, no existe ninguna institución similar a la de otros países europeos. Aún así, es preciso subrayar que, desde el ámbito académico, sí han existido propuestas que van en ese sentido. Una reflexión, que constituye un primer paso, ha sido la formulada por el catedrático de Hacienda Pública y actual miembro del Comité Ejecutivo del BCE, José Manuel González-Páramo. En su opinión, sería interesante considerar la conveniencia de convertir el Consejo de Política Fiscal y Financiera en una especie de Alto Consejo de Finanzas belga.²¹

Pero quienes más lejos han llegado en su propuesta han sido, sin duda, los prestigiosos hacendistas españoles, Enrique Fuentes Quintana y José Barea (1996). En un artículo tantas veces mencionado en esta investigación, estos economistas abogan por la creación de una Junta Nacional de la Deuda Pública legitimada para fijar el límite máximo de cambio permisible de la cuantía total de deuda pública del ejercicio.

Por tanto, desde el mundo académico nacional ya hay sobre la mesa algunas propuestas sugerentes. Sin embargo, ¿qué ha ocurrido en el ámbito político? Tal y como era de esperar, los partidos políticos españoles no han mostrado un gran interés en avanzar en este sentido. Las propuestas políticas existentes hasta la fecha se han restringido, básicamente, a la creación de una Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales y al establecimiento de un órgano independiente de evaluación de las políticas públicas.²²

No obstante, en nuestra opinión, lo realmente relevante de esas propuestas y de las que puedan surgir en un futuro, es que –aún constituyendo un tímido avance– suponen la aceptación implícita de que es necesario continuar estudiando todas las vías posibles para evitar que, desde el ámbito político, se pueda utilizar de manera oportunista el poder fiscal legítimamente obtenido de los ciudadanos.

²⁰ El capítulo siguiente abordará someramente las experiencias de Bélgica y los Países Bajos.

²¹ González-Páramo (2001), pp. 68-69.

²² A esta cuestión se alude, brevemente, en el capítulo 16. Véase recuadro 16.1.

4. *El respaldo de grandes economistas y el eco mediático recibido*

Si anteriormente se destacaban los nombres de afamados economistas españoles como Enrique Fuentes Quintana, José Barea o José Manuel González-Páramo, es preciso añadir que, en la práctica totalidad de los casos, estas propuestas han ido unidas a los nombres de prestigiosos economistas de reconocimiento internacional, como son los de Alan S. Blinder, Jürgen von Hagen, Barry Eichengreen o Charles Wyplosz.

Aún no coincidiendo necesariamente con el análisis que éstos realizan, el hecho de que estas propuestas provengan de economistas de tanto renombre, avala sin duda su calidad intelectual y las hacen acreedoras de una reflexión más profunda por parte del mundo académico, de los ciudadanos y de sus representantes legítimos.

Además, quizás por las credenciales de sus autores, las propuestas de creación de organismos fiscales independientes han recibido cierto eco mediático. Así, a la reflexión recogida en *The Economist* el 25 de noviembre de 1999, en la que se exponen las propuestas formuladas por Blinder (1997) y el Business Council of Australia (1999), hay que sumar sendos artículos de Eichengreen, von Hagen y Harden (1995), Wren-Lewis (2002b), Wyplosz (2002d) o Kay (2003), aparecidos en el prestigioso diario *Financial Times*.²³

En definitiva, esta alternativa institucional parece tener cierto grado de racionalidad que la aleja de una mera quimera intelectual. Por tanto, cabe pensar que, en la medida en que las circunstancias así lo demanden, las propuestas de creación de organismos fiscales independientes podrían terminar penetrando en mayor profundidad en el mundo académico y suscitando el debate en torno a su conveniencia.

5. *Las instituciones como creaciones humanas susceptibles de ser modificadas*

Un último argumento que pretende desterrar la teórica falta de realismo pasa por la consideración de lo que son las instituciones y sus posibilidades de modificación. En este sentido, estamos completamente de acuerdo con Blinder cuando afirma que:

Todas las sociedades tienden a contemplar sus instituciones políticas como inmutables; como si fueran fruto del orden natural de las cosas. Pero no lo son. Lo que los hombres y las mujeres han creado, pueden modificarlo.²⁴

²³ Por otro lado, resulta significativo que una institución tan prestigiosa como la OCDE parezca haber hecho suya la propuesta de Gruen (2000). Este economista, que desarrolla dicha propuesta en un documento de trabajo de la institución durante su etapa como consultor, aclara en el propio texto que “este documento pretende reflejar, a grandes rasgos, la perspectiva de la OCDE” (p. 3).

²⁴ Blinder (1997), p. 126.

Esta es, ciertamente, una realidad intrínseca a la propia evolución humana. Las instituciones, en tanto reglas del juego para la organización de las relaciones humanas, pueden y deben ser alteradas si demuestran no seguir siendo suficientemente eficientes.

Las instituciones políticas y económicas deben estar sometidas a un análisis crítico continuo con el objetivo de enjuiciar los resultados que generan. Y cuando éstos no resultan ser satisfactorios, la acción humana que llevó a su instauración debe llevar, igualmente, a su modificación o su supresión. Para ello es vital estudiar y tratar de comprender los efectos de instituciones alternativas; que es, precisamente, el objetivo principal de esta investigación.

Se vuelve así, a una de las reflexiones formuladas en diversas ocasiones en este trabajo: la cuestión no es tanto si es o no realista plantear una reforma institucional en este sentido, sino más bien si es deseable política y socialmente. Porque, de la misma manera que no pueden ni deben crearse nuevas instituciones sin el necesario respaldo social, las instituciones vigentes no pueden tampoco mantenerse inalteradas indefinidamente cuando la sociedad no lo desea.

Por tanto, la teórica falta de realismo es, en todo caso, consecuencia de una dimensión tiempo-espacio específica: una institución teóricamente irrealista en un momento concreto y en un contexto histórico-social determinado puede ser perfectamente válida en otras circunstancias.

CAPÍTULO 13: ALGUNAS EXPERIENCIAS EUROPEAS CON CONSEJOS FISCALES: UN PASO ESPERANZADOR HACIA LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES

(...) Los países que disponen de instituciones independientes han obtenido, en los últimos diez años, mejores resultados fiscales que los demás

Comisión Europea,
Public Finance in EMU - 2006

13.1. Consideraciones iniciales

Como se destacó anteriormente, diversos estudios han resaltado el importante papel que ejercen los consejos fiscales en relación con la disciplina fiscal. Este capítulo recorre someramente la experiencia de dos países europeos, los Países Bajos y Bélgica, cuyas instituciones más se aproximan al funcionamiento de un organismo fiscal independiente, según se desprende del estudio llevado a cabo por la Comisión Europea (2006).

Su análisis resulta de especial interés, además, porque mientras que la institución holandesa se mueve fundamentalmente en un entorno “positivo”, la belga lo hace en el ámbito más “normativo”, por lo que ambas instituciones permitirían cubrir todo el espectro analítico. Pensamos que la experiencia que acumulan estos dos países permite obtener algunas conclusiones valiosas para el caso de España.

No obstante, es importante mencionar que, como se ha subrayado en alguna ocasión, en ningún caso es posible hablar de organismos fiscales independientes en el sentido en que se utiliza en este estudio. Dos son las diferencias principales respecto a estas instituciones. Por un lado, no son organismos verdaderamente independientes del poder político, ya que cuentan en su alta

administración con personal del Gobierno y están adscritos al mismo. Por otro lado, no adoptan decisiones vinculantes en el proceso presupuestario aunque, ciertamente, el trabajo que realicen sí sea de mucha utilidad.

En cualquier caso, pensamos que constituyen un paso en la buena dirección, que permite poner de manifiesto que las instituciones fiscales independientes están llamadas a desempeñar un papel muy relevante para el logro de la disciplina fiscal.

La parte final de este capítulo se dedica a la reflexión sobre el nivel de gobierno en el que conviene situar el organismo fiscal independiente (nacional o supranacional), atendiendo al principio de subsidiariedad comunitario.

13.2. Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos

Fundada en 1945 a iniciativa de Jan Tinbergen (quien fuera también su primer director), esta institución recibe igualmente el nombre de Oficina de Planificación Central (CPB, por sus siglas en inglés).¹ Sin embargo, su marco legal formal no quedaría definido hasta dos años después, con la promulgación de la Ley de 21 de abril de 1947.

Se trata de un instituto de investigación independiente que surge con la función de realizar previsiones macroeconómicas y de asesorar al Gobierno en un difícil y convulso contexto histórico como fue el de los años cuarenta. En la actualidad, la institución desarrolla diversas funciones de gran trascendencia como son la realización de análisis económicos rigurosos, la elaboración de previsiones técnicas oportunas para la política económica holandesa y la provisión de información a la opinión pública sobre los efectos económicos de diversas medidas políticas. Se trata, en definitiva, de aportar información relevante a los agentes económicos (gobierno, ciudadanos, etc.) para la toma de sus decisiones.

Para el cumplimiento de su misión, la CPB aporta argumentos económicos a las cuestiones planteadas, sin que ello se traduzca –generalmente– en recomendaciones de política económica directas. Se trata, más bien, de subrayar la existencia de los diversos efectos de una medida o política, para que los agentes económicos y sociales dispongan de información relevante para valorarla.

¹ A pesar de su nombre y de su intención inicial, esta Oficina no es, en ninguna medida, una agencia de planificación central de la economía. Sobre la CPB, resulta especialmente útil consultar su Web (<http://www.cpb.nl/eng/>). Una descripción exhaustiva de la institución puede encontrarse en CPB (2003a). Otros documentos de interés son van Opstal y Timmerhuis (2006), Bos (2007), FMI (2005) y Comisión Europea (2006), todos ellos empleados en este apartado.

Sus estudios gozan de un gran eco mediático, un prestigio académico y una relevancia social destacados. Así, por ejemplo, su evaluación acerca de las condiciones económicas nacionales constituye un escenario comúnmente aceptado por todos los agentes económicos y sociales; escenario que, además, utilizan los partidos políticos a la hora de desarrollar su programa electoral.

Al mismo tiempo, sus estudios con orientación a más largo plazo ponen énfasis en aquellos asuntos de efectos intergeneracionales, cuya prevención puede requerir un amplio horizonte temporal (piénsese, por ejemplo, en los estudios relativos al envejecimiento de la población y su incidencia sobre el Estado de bienestar, en la educación, en la sanidad, en las consecuencias económicas de la inmigración, etc.).² Se contribuye así a aislar determinadas cuestiones técnicas del día a día político, evitando su utilización partidista.

En el ámbito concreto de las finanzas públicas, la institución, además de realizar los pertinentes análisis económicos y presupuestarios, realiza el seguimiento de la implementación del plan presupuestario, cuantifica el impacto a corto y largo plazo de las medidas y reformas y verifica el grado de cumplimiento con las diversas normas y procedimientos presupuestarios.

Recuadro 13.1: El marco a medio plazo y el papel de la CPB en un contexto de elecciones

Un año antes de las elecciones:	Estimaciones sobre la economía holandesa y sobre las finanzas públicas en el medio y largo plazo, suponiendo que no hay cambios en las políticas. Informe del Grupo de Asesoramiento (cuya Secretaría ostenta el Ministro de Economía) sobre los principios presupuestarios.
5 meses antes de las elecciones:	Nuevas estimaciones de la CPB sobre la economía holandesa y las finanzas públicas en el medio y largo plazo, suponiendo que no hay cambios en las políticas.
2 meses antes de las elecciones:	Análisis de las plataformas electorales por parte de la CPB.
Después de las elecciones:	Análisis de la CPB de las coaliciones formadas.
Algunos meses después de las elecciones:	Elaboración del nuevo marco a medio plazo basado en las nuevas estimaciones de la CPB para la economía holandesa.

Fuente: Bos (2007)

Una destacada función que desarrolla la Oficina consiste en la evaluación de los proyectos políticos antes de una cita electoral (recuadro 13.1). Los principales partidos políticos remiten (voluntariamente) sus programas al organismo para una evaluación objetiva de las consecuencias

² En el desarrollo de todas sus tareas, la institución hace uso de diversos modelos econométricos, ámbito en el que ha experimentado una gran especialización. Para una exposición detallada de las distintas líneas de investigación y estudios desarrollados por la CPB, véase CPB (2003a), pp. 109-174.

de su implementación (macroeconómicas, distributivas, sobre las finanzas públicas etc., tanto a corto como a más largo plazo).³

Esta función de evaluación aporta un valor añadido de primer orden: obliga a los diversos partidos políticos a explicar claramente sus programas y a ser coherentes en sus propuestas; facilita la comparación de las diversas plataformas desde un punto de vista económico y dificulta que los políticos se centren exclusivamente en sus beneficios a corto plazo y omitan los efectos a más largo plazo, reduciendo así la vocación cortoplacista que, habitualmente, suelen exhibir. De este modo, la labor del organismo fuerza a los partidos políticos a contraponer de manera más explícita las medidas propuestas con su necesaria financiación. Además, una vez han transcurrido las elecciones, la Oficina valora los compromisos alcanzados en las coaliciones que se hayan formado, lo que constituye, sin duda, un valor añadido fundamental para que los ciudadanos conozcan, de manera objetiva, el contenido de dichos acuerdos.

Es importante resaltar que esta función de evaluación también puede beneficiar a los diversos programas y proyectos políticos. Aquellos que han recibido una valoración positiva la suelen utilizar contra sus adversarios políticos, creando un clima favorable a la elaboración de programas coherentes y consistentes de los que, sin ninguna duda, salen beneficiados los ciudadanos.

Como explican van Opstal y Timmerhuis (2006), el hecho de que el organismo, en el desempeño de sus tareas, aporte argumentos objetivos de difícil refutación técnica traslada la discusión sobre una determinada medida o propuesta (ya sea propia o del adversario) a un ámbito estrictamente político.

En definitiva, mediante el desempeño de sus tareas, el organismo logra combatir –al menos parcialmente– posibles problemas de ilusión fiscal y comportamiento oportunista de los políticos, generando una valiosa información a la sociedad en su conjunto. De igual manera, su enfoque a más largo plazo sobre cuestiones relevantes somete a discusión política y debate público aquellos temas que requieren, necesariamente, una visión más estratégica.

Aunque la institución siempre ha mantenido los mismos principios y la misma filosofía que justificaron su implantación, los distintos períodos que ha atravesado la economía holandesa han condicionado notablemente su actividad. Este hecho, lejos de ser un inconveniente, resulta ser una ventaja indiscutible, en la medida en que ha permitido adaptar el trabajo realizado por la institución a las condiciones cambiantes de la economía holandesa, lo que sin duda constituye un valor añadido fundamental.

³ Sobre el papel que juega la CPB en la valoración de las diversas plataformas políticas, resulta de interés consultar van Opstal y Timmerhuis (2006), pp. 305-308 y Bos (2007), pp. 41-43.

En cuanto a los recursos de la institución, para el desarrollo de sus tareas, la CPB cuenta aproximadamente con 180 empleados agrupados en seis departamentos, que pretenden cubrir las diversas áreas de interés para la investigación: - Mercado laboral y Estado de bienestar; - Análisis a corto plazo y análisis de cuestiones fiscales;⁴ - Crecimiento, estructura y economía del conocimiento; - Competencia y regulación; - Aspectos físicos (medioambiente, energía, infraestructuras, etc.); y - Economía internacional.

En relación con la financiación de su actividad, la institución recibe del Ministerio de Economía una aportación global de unos 12 millones de Euros anuales que el organismo puede asignar a sus tareas de investigación según su propio criterio. Hay que considerar que la práctica totalidad de las investigaciones que realiza no están explícitamente retribuidas.⁵

En el desarrollo de su actividad, la CPB cuenta con un elevado grado de independencia. Sin embargo, desde un punto de vista orgánico, la institución depende del Ministerio de Economía lo que –a nuestro juicio– plantea algunas dudas acerca de su independencia real.⁶ Sin embargo, en opinión del organismo, su adscripción al gobierno central no supone restricción alguna a su actividad, siendo su independencia un hecho reconocido, aceptado y valorado por el conjunto de la sociedad y la clase política holandesa, lo que posibilita, por ejemplo, una cooperación no sólo con el Gobierno sino igualmente con la oposición.

⁴ Dentro de este Departamento recaen todos aquellos análisis económicos y elaboración de proyecciones macroeconómicas a corto plazo sobre la economía holandesa que publica trimestralmente la CPB. En este ámbito ocupan un lugar destacado los trabajos sobre desarrollos acontecidos en el sector público así como sobre la distribución del ingreso. También en este Departamento se evalúan los diversos programas políticos y acuerdos de coalición, jugando sus estudios un papel muy relevante en la elaboración de las diversas propuestas políticas. Consta de las siguientes unidades de investigación: - Análisis cíclico; - Ingreso y precios; - Finanzas públicas; - Seguridad Social; y - Análisis cíclico internacional.

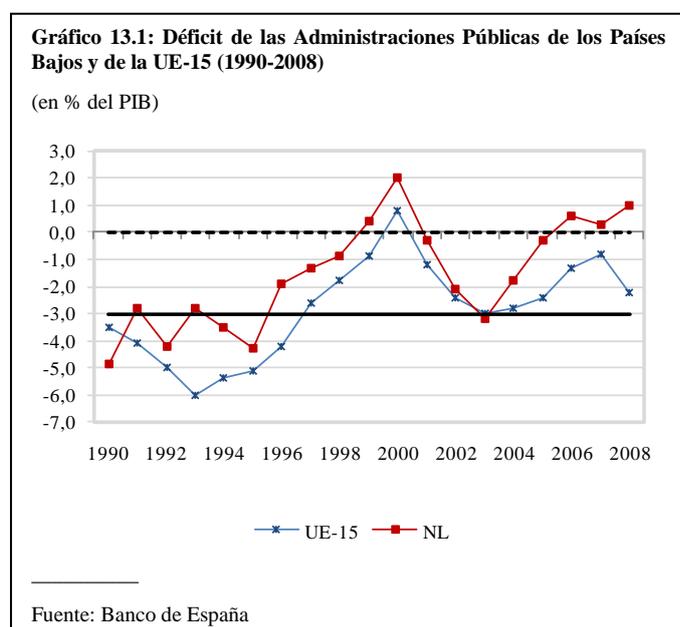
⁵ Como explican van Opstal y Timmerhuis (2006), existen dos excepciones. En primer lugar, aquellas que se realizan para la Comisión Europea o la OCDE, ya que estas instituciones permiten únicamente investigaciones retribuidas. En segundo lugar, es posible que un ministerio, por ejemplo, encargue una investigación temporal en un área concreta no cubierta con por el presupuesto regular. En estos casos, el propio ministerio aportaría los fondos necesarios. En el período 2001-2004, la CPB recibió, de media, 1,8 millones de euros anuales por este concepto.

⁶ Téngase en cuenta que, por ejemplo, las tareas de investigación que la institución desarrolla se realizan a iniciativa propia o por encargo de diversos grupos, como el Consejo de Ministros, los diversos ministerios, el Parlamento (también por miembros o fracciones de él), los partidos políticos en general, determinadas organizaciones sociales (patronal y sindicatos), el Consejo Económico y Social u otros institutos y organizaciones en el campo económico y social. Sin embargo, cuando los servicios demandados no provienen del Gobierno, deben ser aprobados por el Ministerio de Economía, siendo el ministro el encargado de determinar si la CPB responderá a esas demandas o en qué medida lo hará. En ocasiones, la institución ha sido criticada por la falta de independencia real (véase CPB, 2003a, pp. 12 y 27).

La autonomía del organismo estaría asegurada –al menos teóricamente– por diversos mecanismos, entre los que se encuentra la emisión de sus propias regulaciones y normas de funcionamiento, el procedimiento para el nombramiento de los altos cargos, el período de duración de su mandato, su libertad de publicación o su financiación mediante fondos públicos. Además, como subraya Bos (2007), el prestigio de la CPB y, por tanto, su buena acogida mediática y respeto social, están indefectiblemente unidos a su independencia y a su juicio objetivo e imparcial, por lo que es la propia institución la primera interesada en preservar esa visión de imparcialidad.

Por último, hay que mencionar que la CPB está sometida a varias evaluaciones externas, destacando especialmente el asesoramiento que recibe por parte del denominado Comité de Planificación Central. Se trata de un Comité compuesto por once miembros procedentes del ámbito académico y profesional que evalúa anualmente el plan de trabajo de la CPB y le aconseja sobre las prioridades a establecer.

El organismo rinde cuentas directamente a la sociedad en general y a la comunidad científica en particular, mediante la publicación de estudios e informes de distinto tipo, así como a través de la participación en diversos foros y las comparecencias periódicas de su director, en las que expone y explica las diversas publicaciones de la Oficina.



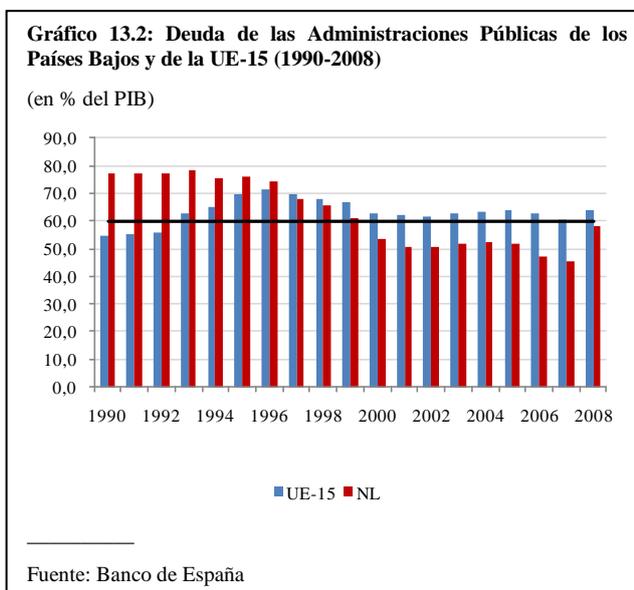
La institución presta un servicio muy relevante a la economía holandesa, que va mucho más allá de las cuestiones puramente fiscales y presupuestarias. La calidad y utilidad de la producción que genera la CPB está fuera de toda duda y es ampliamente reconocida por la ciudadanía y la clase política.⁷ Existen, por tanto, razones objetivas que permiten afirmar la importancia de los trabajos de la institución, como prueba el hecho de que haya estado vigente durante más de seis décadas,

disfrutando de una gran aceptación social y cobertura mediática.

⁷ Así lo atestigua, además, el informe del Comité de Revisión que se encargó de evaluar la calidad del trabajo que desarrolla la institución e identificar las áreas de mejora (CPB, 2003b). Dicho Comité estuvo formado por un panel de economistas independientes de varios países. También el FMI (2005) llega a conclusiones similares respecto a la importancia de la institución.

En lo que se refiere a los resultados fiscales, en términos generales, éstos pueden ser calificados como satisfactorios, a lo que sin duda podría haber contribuido la institución (gráfico 13.1). Así, por ejemplo, durante los últimos años, salvo en contadas excepciones, el déficit de las Administraciones Públicas holandesas se ha situado por debajo del de la media de la UE-15.

De igual manera, la deuda pública ha seguido un proceso descendente claro durante los últimos años, situándose, a finales de 2007, en el 45,4% del PIB, considerablemente inferior a la media de la UE-15 (gráfico 13.2). Una de las explicaciones a este comportamiento descendente es la preocupación por las sostenibilidad de las finanzas públicas que tienen las autoridades holandesas, en parte como consecuencia de los estudios sobre contabilidad generacional que la institución ha iniciado hace aproximadamente una década.⁸



No obstante, resulta francamente complejo hacer cualquier análisis formal acerca la incidencia real de la institución sobre la disciplina fiscal. A la siempre difícil tarea de dissociar los diversos factores explicativos (otras figuras presupuestarias como las reglas fiscales, el denominado “efecto Maastricht”, etc.) se suma el hecho de su larga existencia y la dificultad de advertir un cambio estructural en el comportamiento de las finanzas públicas, consecuencia de su implantación.

De igual modo, no está clara la causalidad: ¿es el consejo fiscal el que lleva a la mayor disciplina o la concienciación de la importancia de esta disciplina la que crea un clima favorable a su implantación? En ocasiones, la voluntad política y el compromiso con la estabilidad impulsan la creación y el éxito de este tipo de organismos. En este caso concreto, la prolongada existencia del organismo parece apuntar más bien en el primer sentido de la causalidad.

Como comentario final hay que considerar que la CPB no adopta decisiones fiscales vinculantes en el proceso presupuestario; éstas corresponden siempre a los políticos: como se ha subrayado, el organismo no determina ningún objetivo fiscal, no aporta recomendaciones de política económica directas y, como expone la Comisión Europea, no existe siquiera una obligación legal por parte del Gobierno de utilizar sus previsiones en la elaboración de sus planes

⁸ Véase Bos (2007).

presupuestarios aunque, *de facto*, sea lo que suele hacerse.⁹ Ésta es, junto con la independencia organizativa, la principal diferencia respecto a los organismos fiscales independientes que se han venido desarrollando en esta tercera parte de la investigación.

A pesar de ello, parece posible afirmar, a modo de conclusión, que la CPB juega un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones económico-financieras. Por un lado, sus estimaciones a corto, medio y largo plazo contribuyen a dotar al proceso presupuestario del realismo adecuado. Por otro lado, la valoración que realiza de las diversas plataformas políticas y coaliciones postelectorales supone un valor añadido fundamental, mitigando los impulsos populistas y oportunistas que, en ocasiones, caracterizan a la dinámica política. Por último, sus análisis a más largo plazo sobre las políticas estructurales (educación, sanidad, sistema de pensiones, Estado del bienestar, etc.) también resultan de un gran interés político y social, poniendo de manifiesto la existencia de diversos problemas y aislando su tratamiento del debate partidista.

En nuestra opinión, la figura institucional de los Países Bajos constituye un referente interesante para el caso español del que es posible obtener algunas conclusiones interesantes. La provisión de cifras macroeconómicas básicas para la elaboración del presupuesto contribuye a evitar la pérdida de credibilidad de este instrumento y los debates incesantes que se producen habitualmente en España en torno al realismo de las proyecciones y cifras macroeconómicas empleadas para la confección del presupuesto. La evaluación de los programas electorales y los acuerdos de gobierno obliga a ser coherentes en el diseño de las medidas de política económica, reduciendo la miopía política. Este procedimiento de evaluación resulta de especial utilidad en países fragmentados políticamente (como lo es España), donde las coaliciones políticas son frecuentes. Por último, el análisis estratégico y objetivo de determinados aspectos cuyo horizonte temporal es el largo plazo (por ejemplo, el envejecimiento de la población y el sostenimiento del Estado del bienestar) son de una importancia vital desde un punto de vista de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

13.3. Alto Consejo de Finanzas de Bélgica

El Alto Consejo de Finanzas de Bélgica (*High Council of Finance*, HCF) fue creado en 1936. Sin embargo, no fue hasta 1989, en el contexto de una reforma de descentralización fiscal, cuando se creó la Sección “Necesidad de Endeudamiento del Sector Público”, como consejo fiscal

⁹ Comisión Europea (2006), p. 172.

independiente adherido al HCF. Es a esta Sección a la que, en lo sucesivo, nos vamos a referir cuando se utilicen las siglas HCF.¹⁰

La institución desarrolla tres funciones principales: 1) El análisis de los desarrollos presupuestarios; 2) La valoración sobre el grado de cumplimiento de los desarrollos presupuestarios en función de los objetivos financieros de las entidades federadas; y 3) La emisión de recomendaciones sobre el objetivo fiscal para el conjunto de las Administraciones Públicas belgas, tanto a nivel federal como regional.

En este sentido, la compleja organización político-administrativa del país, compuesta por tres ámbitos de gobierno (Estado federal, Comunidades y Regiones), otorga a la institución un papel central en la coordinación de las políticas presupuestarias y en la distribución del objetivo fiscal a lo largo de los diversos niveles de gobierno.

Anualmente, la institución publica dos informes. El primero de ellos, en marzo de cada año, aborda la implementación del programa de estabilidad interno durante el año anterior, indicando los ajustes necesarios en caso de que exista una desviación sustancial respecto a los objetivos fijados. El segundo, en junio, especifica las necesidades de endeudamiento del sector público en el futuro, en función de la situación económico-financiera del país y considerando una doble perspectiva corto-largo plazo. En este segundo informe, el HCF emite sus diversas recomendaciones sobre política presupuestaria.

Estas recomendaciones no se refieren en ningún caso a cuestiones redistributivas o de políticas generales. Se restringen fundamentalmente al saldo presupuestario y a la deuda pública; sin perjuicio de que, para su determinación, tengan que hacer referencias a cuestiones que van más allá de la estabilización y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las recomendaciones van dirigidas tanto al gobierno en general, como a cada una de las comunidades y regiones individualmente. La lógica subyacente es que cada una de estas entidades debe contribuir al cumplimiento de los objetivos fiscales y de las reglas establecidas en la UE.¹¹

Estas recomendaciones, que deben ser apoyadas por una mayoría de sus miembros, constituyen además la base para los denominados “acuerdos de cooperación” que firman el Gobierno federal y los gobiernos de las comunidades y las regiones. Dichos acuerdos definen

¹⁰ A la Sección mencionada se le unen, además, otras dos Secciones (“Imposición y Contribuciones a la Seguridad Social” e “Instituciones Financieras y Mercados”) así como un grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población. Sobre el HCF resulta especialmente interesante consultar van Meensel y Dury (2008), FMI (2007a), Bogaert *et al.* (2006), Comisión Europea (2006), van Rompuy (2005), Hallerberg (2000) y Stienlet (1999).

¹¹ Van Meensel y Dury (2008), p. 74.

diversas normas u orientaciones presupuestarias para períodos de varios años, considerando igualmente los compromisos y las normas comunitarias como el PEC.

Por último, el HCF tiene la potestad de desarrollar otra función adicional: siguiendo el encargo del Ministro de Finanzas o a iniciativa propia, la institución podría pronunciarse sobre la limitación de la capacidad de endeudamiento de las regiones o de las comunidades, si entiende que la unión económica y monetaria (belga) puede estar en peligro, o si prevé el descarrilamiento de las finanzas públicas. Aunque esta función no ha sido utilizada todavía, no cabe duda de que constituye un instrumento valioso que previene a las entidades federadas de comportamientos irresponsables.

Por otro lado, la actividad del HCF se ve complementada por la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Cuentas (NAI, por sus siglas en inglés); institución implantada en 1994 en el contexto de la creación de la UEM y cuyo consejo está formado por cargos de alto nivel. El NAI es una institución independiente desde un punto de vista legal y operativo (aunque formalmente depende del Ministerio de Finanzas) que se encarga de coordinar la producción de estadísticas y previsiones macroeconómicas en Bélgica. Se trata específicamente de una institución que sirve fundamentalmente como ente de coordinación, por lo que carece de recursos propios, subcontratando su actividad en tres instituciones concretas: Estadísticas de Bélgica, el Banco Central de Bélgica y la Oficina de Planificación Federal.¹² Ésta última institución prepara, por cuenta del NAI, las previsiones económicas utilizadas por el Gobierno Federal para la elaboración de sus presupuestos. Como nota característica, el gobierno está legalmente obligado a utilizar sus cifras en el proceso presupuestario. Sólo ocasionalmente no han sido respetadas sus proyecciones, y cuando se ha dado el caso ha sido para utilizar unas hipótesis más prudentes que las de la propia Oficina.¹³

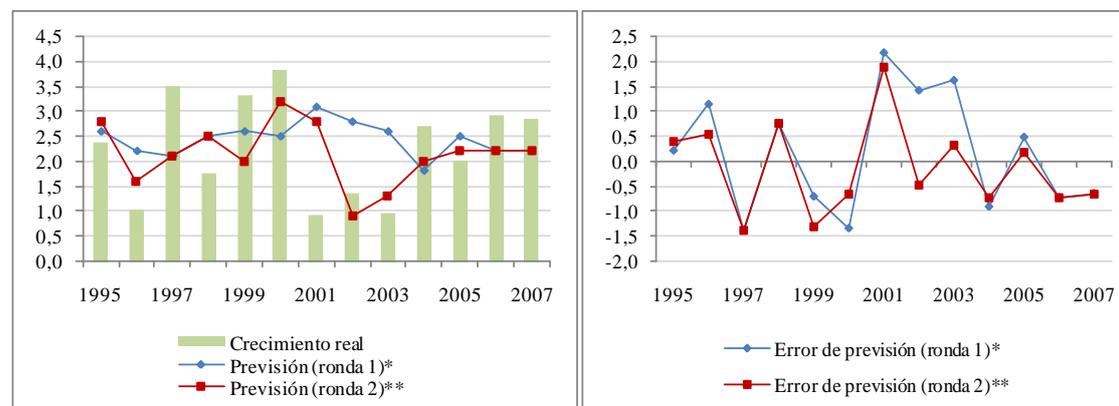
En cualquier caso, las previsiones del NAI tienen la ventaja de que, a pesar de sus errores, éstos no revelan un sesgo optimista sistemático. El gráfico 13.3 muestra, por un lado, la evolución durante el período 1995-2007 de las previsiones realizadas por el NAI y el crecimiento real. En base a dichas cifras se ha calculado la diferencia entre las previsiones y el crecimiento real (por tanto, cuando dicha diferencia es positiva, la previsión fue optimista y viceversa).

¹² Bogaert *et al.* (2006).

¹³ Comisión Europea (2006), pp. 171-172. Aunque en términos prácticos no parece existir duda, desde un punto de vista legal existe cierta confusión acerca de la obligatoriedad real del gobierno de usar esas cifras (véase Bogaert *et al.*, 2006).

Gráfico 13.3: Previsiones del NAI y errores de previsión (1995-2007)

(en porcentaje)



(*) Preparación del presupuesto. Publicado en junio del año $t-1$ hasta 2001 y en septiembre de $t-1$ desde 2002 en adelante.

(**) Seguimiento presupuestario. Publicado en febrero del año t .

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del NAI y la OCDE

En cuanto a los aspectos orgánicos, el HCF presenta diferencias sustanciales respecto a la CPB holandesa, pues no dispone de una estructura organizativa establecida. Esta diferencia se explica, fundamentalmente, porque los recursos necesarios para una institución como la CPB, que se mueve en el ámbito positivo, son esencialmente distintos a los de la HCF, básicamente orientada al ámbito normativo.¹⁴

Así, la institución consta únicamente de doce miembros de alto nivel, procedentes de distintos ámbitos (académicos, funcionarios públicos, personal de la Oficina de Planificación Federal y miembros del Banco Central), todos ellos son nombrados por el Gobierno. Adicionalmente, la institución cuenta con seis personas más para las labores de apoyo y recibe también soporte tanto del Ministerio de Finanzas como del Banco Central.

Todo ello se traduce en unos costes de funcionamiento muy reducidos, localizados fundamentalmente en la secretaría de la institución.¹⁵ Esta secretaría, que es responsable de la preparación de los informes, consta de funcionarios públicos que no desarrollan su actividad en exclusiva para el organismo y que perciben su nómina de sus respectivas instituciones. Junto al coste de la secretaría, existe otro tipo de gastos de funcionamiento como pueden ser los

¹⁴ Como explican Bogaert *et al.* (2006), las instituciones positivas precisan de una mayor cantidad de expertos, fundamentalmente, estadísticos y econométricos, así como más recursos e inversiones para el tratamiento de la información. Por su parte, las instituciones normativas precisan otro tipo de recursos: economistas bien formados en el ámbito de las finanzas públicas que, además, tengan sólidos conocimientos en cuestiones de política en general y de política económica en particular (pp. 3-4).

¹⁵ Información obtenida por contacto con la propia institución.

correspondientes a viajes, dietas, etc., necesarios para que la institución y sus miembros puedan reunirse y desarrollar sus tareas.

En cuanto al grado de independencia, el HCF funciona de manera relativamente autónoma. Existen diversos mecanismos que buscan, precisamente, garantizar dicha independencia. Así, los nombramientos tienen lugar a propuesta de todas las partes interesadas (Ministerio de Finanzas, Gobiernos regionales y Banco Central). Además, con la intención de aislar estos cargos de cualquier presión política, los miembros del HCF no pueden estar adscritos a ningún partido político y el Presidente debe provenir del ámbito académico. Por su parte, el mandato es de cinco años renovable. No obstante, al igual que ocurría en el caso holandés, desde un punto de vista orgánico, no existe tal independencia, estando el HCF adscrito formalmente al Ministerio de Finanzas.

Por otro lado, el establecimiento de objetivos claros, la publicidad que la institución le da a los informes que publica y las comparencias periódicas del Presidente del HCF aseguran un elevado grado de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

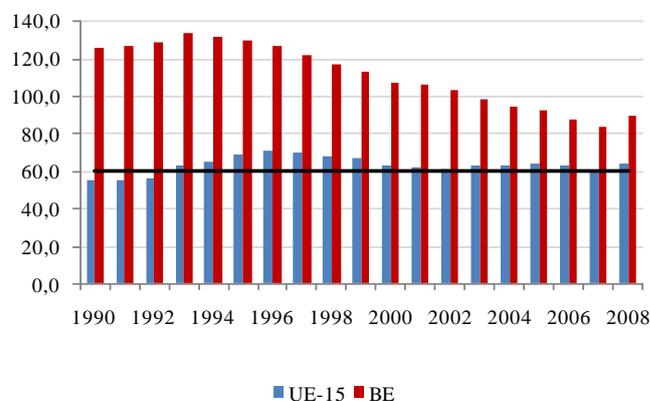
En cuanto a la importancia de la institución en el proceso presupuestario, el FMI y la Comisión Europea han avalado el destacado papel que juegan tanto el HCF como el NAI,¹⁶ fundamentalmente durante la etapa de preparación del presupuesto. No obstante, tal y como ocurre con todos los consejos fiscales citados, estas instituciones no tienen la potestad de adoptar decisión vinculante alguna.

El hecho de que el HCF emita puras recomendaciones marca una diferencia notable respecto a los organismos fiscales independientes. Para ilustrarlo, resulta útil contemplar el papel del HCF durante los últimos años. En una primera etapa, que tuvo lugar durante la década de los noventa, la institución tuvo asignada la tarea fundamental de realizar el seguimiento de los objetivos fijados para cumplir con los criterios de Maastricht; tarea francamente compleja atendiendo a la magnitud de los desequilibrios que presentaba el país en aquellos años. Para el logro de este objetivo, el HCF se encargó de dividir el esfuerzo a realizar en términos de reducción del déficit y la deuda pública entre las diversas administraciones.

¹⁶ Véase FMI (2007a), Comisión Europea (2006) y van Rompuy (2005). Recuérdese, además, que, como subrayan Debrun *et al.* (2007), en general, los organismos que realizan recomendaciones normativas de política fiscal parecen ser más efectivos que los que no lo hacen (p. 119).

Gráfico 13.4: Deuda de las Administraciones Públicas de Bélgica y de la UE-15 (1990-2008)

(en % del PIB)



Fuente: Banco de España

Durante los años anteriores al ingreso de Bélgica en la UEM, el papel del HCF fue clave:¹⁷ sus recomendaciones alcanzaron un nivel de compromiso muy elevado por parte de la clase política, ya que ninguno de los diferentes niveles de gobierno quería ser responsable de un potencial fracaso en el objetivo de acceder a la tercera fase de la UEM.

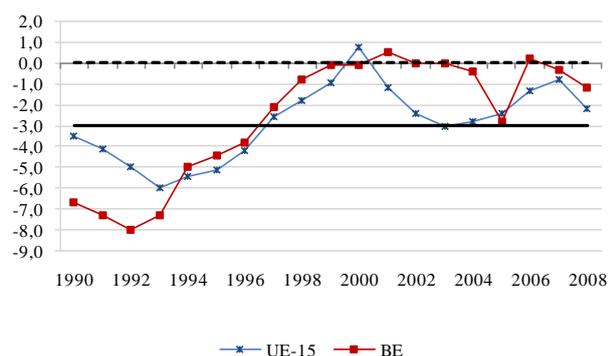
El esfuerzo fiscal realizado es digno de reconocimiento: la deuda pública, que se situaba en un 134,2% en

1993, se redujo considerablemente antes del acceso a la moneda única, y ha continuado haciéndolo hasta situarse en el 89,6 en 2008 (gráfico 13.4). El déficit público, por su parte, ha experimentado también un descenso significativo, desde el 7,3% en 1993 hasta alcanzar el equilibrio presupuestario en el año 1999; equilibrio que se mantuvo de manera ininterrumpida en todos los años con la excepción del año 2005 y hasta la llegada de la crisis económica actual (gráfico 13.5).¹⁸

Especial trascendencia ha tenido la reducción del componente estructural del déficit, llevada a cabo fundamentalmente durante el período 1992-1998. En esos años, el déficit ajustado cíclicamente pasó del 8,7% en el año 1992 hasta alcanzar prácticamente el equilibrio en 1998 (gráfico 13.6). A partir de ahí, las cuentas públicas del conjunto de las Administraciones Públicas belgas han permanecido cercanas al equilibrio estructural, de nuevo con la excepción de 2005.

Gráfico 13.5: Déficit de las Administraciones Públicas de Bélgica y de la UE-15 (1990-2008)

(en % del PIB)



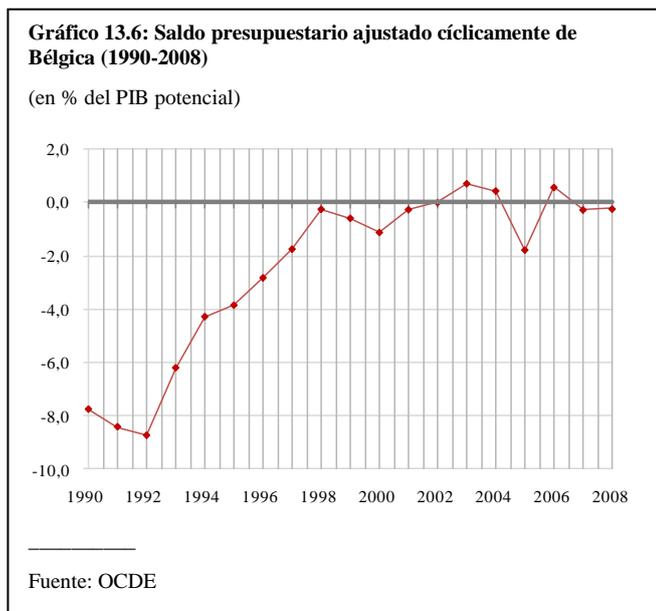
Fuente: Banco de España

¹⁷ Sobre las decisiones del HCF y la política belga durante los años noventa es de interés consultar Stienlet (1999).

¹⁸ Durante el período 2004-2006, el HCF no funcionó con normalidad, debido a la inexistencia de un mecanismo de continuidad una vez que los mandatos hubieron expirado.

Esta época de consolidación fiscal y de seguimiento de las recomendaciones del HCF contrasta con la acaecida a partir de 2001. A partir de esos años, el empeoramiento de las condiciones económicas motivó una revisión del plan de consolidación a medio plazo (2001-2005) e hizo que las recomendaciones del HCF tuvieran un menor seguimiento (incluso con relación a los objetivos ya revisados).¹⁹

En definitiva, la experiencia belga permite poner de manifiesto que cuando los objetivos fijados por la institución no tienen carácter obligatorio ni están respaldados inequívocamente por la fuerza de la Ley, los políticos siempre tendrán incentivos para no cumplirlos. En este sentido, aunque las recomendaciones que emite la institución continúan teniendo el mismo fundamento económico en épocas de menor crecimiento, sus posibilidades de éxito se reducen notablemente en un contexto económico desfavorable.



En conclusión, es posible afirmar que Bélgica se ha visto beneficiada por el papel desarrollado por el HCF. Su rol de coordinador de la política fiscal, la transparencia aportada al proceso presupuestario y sus recomendaciones respecto a los objetivos fiscales de los distintos niveles de gobierno parecen haber jugado un papel importante en los buenos resultados fiscales alcanzados en los últimos años.

Es posible extraer algunas conclusiones interesantes de cara a la instauración de un organismo fiscal independiente en nuestro país. En primer lugar, con un reducido presupuesto funcional y

¹⁹ Véase Debrun *et al.* (2007). En este sentido, el equilibrio presupuestario al que antes se aludía continúa manteniéndose, pero es consecuencia del superávit logrado por las regiones y las comunidades, así como en la Seguridad Social. Estos superávits han permitido compensar el déficit creado por el Gobierno Federal y, en menor medida, por las autoridades locales. El menor éxito cosechado por la institución era perfectamente previsible, tal y como, por ejemplo, aventuraba Hallerberg (2000) cuando afirmaba: “En el caso belga, los acuerdos institucionales aparentan ser fijos mientras la economía goce de buena salud. Sin embargo, una serie de datos económicos negativos podría situar al HCF fuera de juego” (p. 37).

aprovechando el entramado institucional existente, es posible diseñar una institución que aporte un gran valor añadido al proceso presupuestario.

En segundo lugar, es importante que las decisiones de la institución sean legalmente vinculantes. El hecho de que el organismo se limite a emitir recomendaciones puede situar a la institución en una posición delicada, supeditando su éxito a las condiciones económicas y políticas imperantes e impidiendo que la institución desarrolle todo su potencial en la lucha contra los desequilibrios públicos.

13.4. Una reflexión en torno al ámbito de aplicación de los organismos fiscales independientes y a la cuestión del principio de subsidiariedad

Las experiencias europeas con los consejos fiscales analizados anteriormente plantean una interesante cuestión teórica sobre el ámbito de aplicación más adecuado para los organismos fiscales independientes objeto de estudio en esta investigación. Para ello resulta útil recurrir al denominado principio de subsidiariedad comunitario.²⁰

El principio de subsidiariedad aparece regulado inicialmente en el art. 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Su intención es establecer un criterio para el reparto de tareas entre los diversos niveles de gobierno (comunitario, nacional y regional), para lo que se establece que, con la excepción de los ámbitos que sean de su exclusiva competencia, la Unión intervendrá “sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Por su parte, el Protocolo (nº 30) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (1997) establece tres principios orientativos para la actuación de la Unión:

- El asunto que se está considerando presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros;
- Las actuaciones aislada de los Estados miembros, o la ausencia de actuación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia o evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros; y

²⁰ Sobre el principio de subsidiariedad y sus fundamentos económicos, véase European Economic Advisory Group (2003), capítulo 3.

- La actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros.

Con estos principios de actuación en perspectiva y considerando el papel y las funciones que ostentaría el organismo fiscal independiente, no parecen existir argumentos suficientes que justifiquen la necesidad de que dicho organismo tuviese una dimensión supranacional.

De hecho, frente a lo que ha ocurrido en el ámbito de la política monetaria, la política fiscal ha permanecido dentro de las fronteras nacionales, sin perjuicio de que existan los necesarios mecanismos de coordinación, así como las reglas y procedimientos que pretenden evitar potenciales externalidades negativas en el marco de la UEM. En este sentido, no parece necesario que la introducción de una figura institucional nueva deba alterar la división de tareas y competencias establecida hasta la fecha.

Además, el Protocolo (nº 20) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, en su art. 3, traslada a los Estados miembros toda responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos fiscales, subrayando que éstos deben garantizar que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender las obligaciones derivadas de los Tratados.

Por su parte, la Comisión Europea se ha manifestado a favor del importante papel que las instituciones y procedimientos presupuestarios nacionales están llamados a jugar en el logro de unas políticas presupuestarias saneadas:

En este contexto, parece digno de mención el papel desempeñado en algunos Estados miembros por las autoridades nacionales encargadas de desarrollar la misma función de control que realiza la Comisión en el ámbito de la UE. Partiendo de los ejemplos fructíferos de organismos nacionales, tales como institutos independientes que realizan la supervisión de las políticas económicas presupuestarias nacionales y publican informes sobre su aplicación, los Estados miembros deberán considerar la forma en que tales instituciones podrían integrarse en el marco institucional nacional. Por otro lado, una mayor participación de los parlamentos nacionales en el proceso de coordinación podría contribuir a reforzar la obligación de los Estados miembros de rendir cuentas y, de esta forma, aumentar la eficacia del control mutuo.²¹

En definitiva, parece existir un consenso en el ámbito europeo en el sentido de que son los Estados miembros los que deben implementar los procedimientos necesarios a fin de preservar la estabilidad de las cuentas públicas.

²¹ Comisión Europea (2004), p. 10. De igual manera, el ECOFIN, en su Informe al Consejo Europeo de 22-23 de marzo de 2005 (*Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact*, 7423/05), aboga por que las instituciones nacionales adquieran una mayor importancia.

Los organismos independientes nacionales no son sólo perfectamente compatibles con el entramado europeo, sino que son incluso muy recomendables. Desde esta óptica, las reglas y procedimientos comunitarios deberían ser contemplados como variables exógenas a considerar necesariamente por las instituciones nacionales a la hora de evaluar y recomendar las políticas económicas.²²

Lo subrayado hasta el momento resuelve parcialmente la cuestión de la conveniencia práctica; pero es necesario considerar también los argumentos que, desde el punto de vista de la conveniencia política, podrían aconsejar la instauración de un organismo fiscal independiente a escala supranacional.

El más característico de estos argumentos se centra en la mayor facilidad para imponer a nivel nacional una determinada política cuando ésta viene determinada “desde Europa”. De hecho, es necesario reconocer que este factor ha jugado un papel nada desdeñable cuando ha sido preciso llevar a cabo un proceso de consolidación fiscal, sobre todo en países que –como ocurre en el caso de España– gozan de una escasa cultura de la estabilidad presupuestaria.²³ De esta manera, los políticos encuentran una excusa adecuada para realizar las necesarias reformas sin verse sumamente perjudicados desde un punto de vista electoral.

Sin embargo, este argumento se encuentra –a nuestro juicio– con una limitación importante que merma su efectividad: la fuerza de la imposición externa suele tener una vigencia temporal y no puede ser mantenida indefinidamente sin un compromiso social y –sobre todo– político amplio. Un buen ejemplo de ello lo constituye la experiencia europea durante la fase de clasificación para la tercera fase de la UEM y los años que la siguieron.

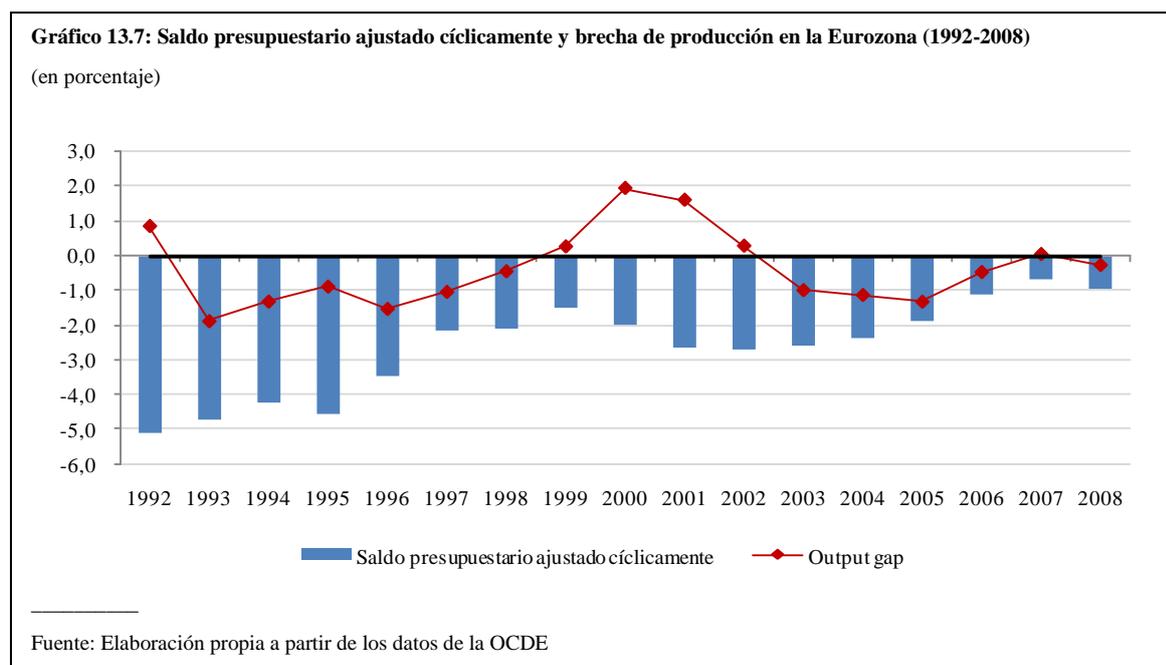
Como ilustra el gráfico 13.7, durante los años anteriores a la entrada del euro, el saldo presupuestario ajustado cíclicamente de los países de la Eurozona tendió a decrecer en sintonía con el ciclo económico, medido a través de la brecha de producción (*output gap*). Esta tendencia no se mantuvo, una vez desapareció la amenaza de no acceder a la moneda única en la primera ronda. Así, durante el período 1998-2002, las condiciones económicas favorables no fueron aprovechadas debidamente para continuar el proceso de consolidación. De hecho, el saldo presupuestario

²² Estamos, por tanto, plenamente de acuerdo con Fuentes Quintana y Barea (1996), cuando afirman que su JND sería perfectamente compatible con el cumplimiento del objetivo de evitar déficit excesivos previsto en el Tratado de Maastricht. En primer lugar, porque dicha institución tendría libertad para realizar recomendaciones de emisión de deuda basadas en los criterios de Maastricht. En segundo lugar, porque existe una coincidencia en la pretensión final de los criterios de convergencia fiscal y en el papel de la JND (p. 155).

²³ La falta de cultura de estabilidad presupuestaria que padece España ha sido destacada, entre otras instituciones, por la OCDE (2001a), p. 60.

ajustado cíclicamente se deterioró desde 1999. Esto ha sido interpretado como la evidencia de una cierta “fatiga fiscal”.²⁴ Según este fenómeno, aquellos países que realizaron un esfuerzo fiscal importante durante los años anteriores a la UEM, perdieron fuelle una vez accedieron a la moneda única.

Frente a este importante argumento, es posible encontrar muchas otras razones que, de nuevo, sugieren el diseño y la implantación de organismos fiscales puramente nacionales. El primer motivo es, sin duda, la distinta naturaleza de los problemas a los que se enfrentan las economías nacionales, así como las diferentes prácticas y procedimientos presupuestarios imperantes en cada país, que aconsejan disponer de instituciones nacionales que reflejen adecuadamente dichas diferencias. Piénsese que el valor añadido fundamental de un organismo de estas características sería –al igual que en el caso de los consejos fiscales existentes– el de mejorar el proceso presupuestario nacional; lo que no puede realizarse sin considerar la idiosincrasia de cada uno de los Estados miembros.



Seguramente, este aspecto sea el que explica el importante número de consejos fiscales existentes hoy a escala nacional tanto en la Unión Europea como en muchos otros países.²⁵ En este sentido, desde el punto de vista de los “hechos consumados”, parece adecuado plantear un organismo puramente nacional.

²⁴ Así lo pone de manifiesto diversos autores como, por ejemplo, Calmfors (2005), Wyplosz (2006) y von Hagen (2003).

²⁵ Véase Comisión Europea (2006) y Debrun *et al.* (2007 y 2009).

Es necesario considerar, además, que las diferencias en los procesos y procedimientos presupuestarios a las que antes se aludía son, en muchos casos, el resultado de un complejo proceso histórico en el que se refleja la distinta cultura de disciplina fiscal existente en los Estados miembros; cultura que varía notablemente de unos países a otros.

Un argumento adicional a favor del establecimiento de este tipo de organismos a escala nacional está relacionado con el papel que la política fiscal está llamada a jugar en el contexto de la UEM. Este argumento, defendido por quienes más confianza depositan en la capacidad estabilizadora de la política fiscal, implica que, puesto que la política monetaria ha dejado de ser un instrumento disponible para las autoridades nacionales, el peso fundamental de la estabilización macroeconómica nacional recae ahora sobre la política fiscal; sobre todo en el caso de una perturbación asimétrica.²⁶ Efectivamente, puesto que el organismo dispondría de la capacidad de fijar el déficit público del ejercicio o de alterar, dentro de ciertos márgenes, algún parámetro fiscal, sus decisiones estarían incidiendo directamente sobre la capacidad de estabilización de la política fiscal. En la medida en que la política monetaria es determinada por el BCE para el conjunto de la Eurozona, la política fiscal debería permanecer a disposición de las autoridades nacionales. Hay que considerar que, como sostiene Ullrich (2005), cuando una política como la monetaria o la fiscal es delegada a un nivel supranacional, los elementos que la determinan son el peso de las respectivas economías, así como la influencia política que un determinado país pueda ejercer.

Un último motivo digno de consideración tiene que ver con el denominado “déficit democrático” al que se aludía en el capítulo 9. Todas las decisiones fiscales, incluso las que no tienen efectos redistributivos, están rodeadas de una gran sensibilidad. Desde esta perspectiva, es mucho más complejo justificar un organismo fiscal independiente a nivel supranacional; pues éste se encontraría más alejado de su fuente de legitimidad, que no es otra que los ciudadanos nacionales, sin que existiese aparentemente ningún argumento de tipo técnico que lo pudiese justificar.

En consecuencia, desde un punto de vista económico, parece recomendable que la implantación de organismos fiscales independientes tenga lugar a nivel nacional. Esto no significa, de ninguna manera, que no deban existir mecanismos de coordinación entre las políticas fiscales nacionales, así como con la política monetaria del BCE, para evitar que las primeras condicionen el rumbo de la segunda. En este sentido, es necesario considerar que si tan sólo un país o un grupo reducido de países apuestan por la estabilidad presupuestaria, mientras que el resto de países no lo hace, el beneficio derivado de unos menores tipos de interés a corto plazo desaparece, teniendo en

²⁶ Sobre las perturbaciones asimétricas y la Teoría de las áreas monetarias óptimas, véase Zschiesche (2003).

cuenta que el BCE adopta sus decisiones atendiendo a las condiciones del conjunto de la Eurozona.²⁷

En relación con la necesaria coordinación, alguna de las propuestas de creación de organismos fiscales independientes ha llegado a sugerir la sustitución de la normativa comunitaria relativa al déficit excesivo por una disposición para el establecimiento de organismos fiscales independientes que reúnan ciertos principios.²⁸ En nuestra opinión, ésta es una medida extrema que se antoja innecesaria. Entendemos que dicha coordinación puede llevarse a cabo perfectamente de manera similar a cómo se hace en la actualidad. La instauración de una nueva figura institucional en el proceso presupuestario nacional no tendría por qué alterar, de ninguna manera, las instituciones comunitarias ni los compromisos adquiridos.

Además, el entramado comunitario actual otorga libertad a los Estados miembros para implementar la institución que más se adapte a sus necesidades concretas. Esta libertad podría generar, en línea con la opinión de Calmfors, una sana competencia institucional: en la medida en que los Estados miembros eligiesen diferentes instituciones fiscales, existiría la posibilidad de aprender unos Estados de otros acerca de las ventajas e inconvenientes de los diversos planteamientos institucionales. Esto tendría un especial valor en el caso de reformas institucionales más radicales como la que se está planteando en esta investigación.²⁹

En definitiva, y considerando la experiencia positiva de diversos consejos fiscales nacionales, parece conveniente abogar por la implementación de organismos fiscales independientes a nivel nacional, sin perjuicio de que deba existir una cierta coordinación entre estos organismos y las instituciones comunitarias, tanto fiscales (fundamentalmente el PEC) como monetarias.

²⁷ Círculo de Empresarios (2006), p. 54. Sobre la importancia que el BCE atribuye a las políticas fiscales nacionales en el diseño de la política monetaria, véase BCE (2004).

²⁸ Es el caso de Wyplosz (2002b), pp. 12-13.

²⁹ Calmfors (2003), p. 343.

CUARTA PARTE

**EL ORGANISMO FISCAL INDEPENDIENTE AL SERVICIO DE LA
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: UNA APLICACIÓN AL CASO
DE ESPAÑA**

CAPÍTULO 14: EL MANDATO: LA RECUPERACIÓN DEL PRINCIPIO CLÁSICO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Lo que es prudente en la conducta de una familia nunca será una locura en la de un gran reino

Adam Smith,
La riqueza de las naciones

14.1. Introducción. La subjetividad del mandato

Hasta este momento, la investigación se ha situado, fundamentalmente, en un plano “positivo”, en el que se han abordado los principales elementos asociados a una delegación en el ámbito fiscal, así como las potenciales limitaciones y problemas que dicha delegación podría generar.

La confirmación de la hipótesis principal, que pone de manifiesto el papel positivo que los organismos fiscales independientes pueden jugar en el proceso presupuestario, aconseja dar un paso adicional en una dirección más normativa, y proponer un organismo fiscal independiente para el caso de España.

Con este objetivo, esta última parte se va a dedicar a transformar las conclusiones obtenidas en los capítulos anteriores en una propuesta concreta y estructurada de organismo fiscal independiente; propuesta que, inevitablemente, entraña una fuerte carga subjetiva. Dicha subjetividad se basa, precisamente, en uno de los aspectos destacados en sucesivas ocasiones, a saber, que aunque existe un mínimo consenso necesario para plantear una delegación en el ámbito

fiscal,¹ la política fiscal no logra un consenso académico elevado acerca de su finalidad, los objetivos que debe perseguir, y los instrumentos a utilizar.

Lo subrayado anteriormente no debe ser, sin embargo, una limitación significativa. Procede recordar en este punto la importante distinción que se establecía en el capítulo 12 acerca de lo que es la institución en sí misma (y su posible valor añadido en el proceso presupuestario), por un lado, y el mandato que tenga delegado, por otro.

La primera cuestión, de carácter fundamentalmente positivo, invita al desarrollo de organismos fiscales independientes, tal y como se ha puesto de manifiesto durante los capítulos anteriores. La segunda cuestión –el mandato delegado– adquiere tintes normativos y obliga a quien desarrolla una propuesta de estas características a realizar un ejercicio de honestidad y reconocer que se trata de una propuesta subjetiva, fuertemente influida por los juicios de valor.

El presente capítulo comienza proponiendo un mandato concreto para la creación de un organismo fiscal independiente y analizando las principales diferencias que nuestro enfoque guarda con respecto a las propuestas surgidas hasta la fecha. Posteriormente se contrasta dicho enfoque con relación a la propuesta de enmienda constitucional de equilibrio presupuestario surgida en el ámbito de la elección pública.

14.2. El principio del presupuesto equilibrado y los organismos fiscales independientes

En esta investigación se propone un mandato concreto para el organismo fiscal independiente, consistente en la implementación de una regla de equilibrio presupuestario. Nuestra propuesta se fundamenta en el modelo presupuestario clásico, imperante –como se ha subrayado– hasta la revolución keynesiana.²

Como exponen Buchanan, Wagner y Burton, las ideas clásicas y prekeynesianas sobre lo que es una conducta fiscal prudente fueron razonablemente resumidas merced a una analogía entre el Estado y la familia:

Una conducta financiera sensata por parte del Estado debería ser un puro reflejo de la de una familia. La virtud cardinal era la frugalidad y no la prodigalidad y, en la práctica, esta norma se plasmó en el principio, ampliamente compartido, de que los presupuestos públicos deberían estar equilibrados, cuando no hallarse en situación de superávit, así como que sólo debería generarse un déficit en situaciones extraordinarias. Unos déficits importantes y

¹ Este consenso se materializa en la visión comúnmente aceptada de que las políticas fiscales deben ser sostenibles en el tiempo.

² Sobre la Hacienda Pública clásica y el impacto de la transformación intelectual keynesiana, véase el epígrafe 1.1.

persistentes se tenían por un signo de locura fiscal. Los principios de solidez familiar y comercial son considerados también convenientes en los asuntos fiscales del Estado.³

En términos prácticos, el principio de equilibrio presupuestario supone que, con carácter general, los ingresos ordinarios deben ser capaces de sufragar la totalidad de los gastos del sector público, por lo que únicamente se apela a la emisión de deuda pública como vía de financiación en situaciones excepcionales.

Atendiendo a la clasificación establecida en el capítulo 7 de este estudio respecto a las propuestas formuladas hasta el momento, nuestro enfoque estaría más próximo a aquellas propuestas orientadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas que a las enfocadas a la estabilización macroeconómica.

Guardaría, no obstante, algunas diferencias sustanciales con respecto a dicho enfoque. La primera de ellas es la capacidad estabilizadora que se atribuye a la política fiscal. Frente a unas propuestas que manifiestan una gran confianza en la capacidad estabilizadora de la política fiscal, nuestro enfoque es mucho más escéptico. Como consecuencia de ello, mientras que quienes abogan simplemente por la sostenibilidad de las finanzas públicas (de acuerdo a una definición previamente establecida) no descartan, e incluso recomiendan, la aparición de déficit tolerables siempre que éstos no comprometan dicha sostenibilidad y si la posición cíclica de la economía así lo requiere, el organismo fiscal que aquí se propone parte de la base de que los desequilibrios fiscales son, en esencia, inadecuados y, como tales, deben surgir únicamente en situaciones verdaderamente excepcionales.

Estas diferencias se explican, en buena medida, a partir de una de las conclusiones obtenidas en el capítulo 10, a saber, que no existe ninguna figura institucional equiparable al “déspota benevolente” de tipo keynesiano que consideran las propuestas de creación de organismos fiscales independientes formuladas hasta la fecha.

Efectivamente, a nuestro juicio, carece de realismo realizar una propuesta basada en un organismo cuya actuación esté motivada exclusivamente por la consecución de un determinado fin de “interés social”, en el que sus funcionarios aparentan no perseguir intereses particulares ni tener motivaciones propias y en el que dichos funcionarios parecen poseer los conocimientos y habilidades técnicas necesarios para superar las limitaciones que introducen los problemas de información incompleta e incertidumbre.

La concepción de un organismo alejado de la figura del déspota benevolente supone aceptar que los individuos, que indudablemente actúan limitados en cuanto a la información de la que

³ Véase Buchanan (1991), p. 182.

disponen y al mundo incierto en el que operan, se comportan igual en la esfera privada (el mercado) que cuando actúan en la esfera pública (la política). Todo ello debe llevar –en nuestra opinión– a asumir las limitaciones propias de un organismo de esta naturaleza y a restringir la capacidad de acción discrecional que dicho organismo debe poseer.

En el marco del clásico debate “reglas frente a discrecionalidad”, nuestro enfoque se decanta inequívocamente por las primeras, frente a las propuestas formuladas hasta la fecha, que buscan una combinación idónea entre la disciplina que aportan las reglas fiscales y la flexibilidad que otorga un amplio margen discrecional para adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía.

En definitiva, nuestra propuesta aspira a reducir notablemente ese margen discrecional del organismo y se basa en mucha menor medida en los juicios “exclusivamente técnicos” bajo los cuales –suponen la mayor parte de los modelos normativos– operan los funcionarios-burócratas. Es, además, una propuesta más sencilla, transparente y, por tanto, fácil de escrutar por parte de todos los agentes interesados por lo que, a nuestro juicio (y siguiendo los elementos analizados en el capítulo 12), resulta más adecuada.

Coincidimos, por tanto, con Buchanan, Wagner y Burton cuando afirman que:

(...) el sector público tiene que someterse a una norma constitucional que extirpe su capacidad para manipular el sistema fiscal y la economía con fines políticos. La norma también debería ser sencilla, clara, factible y comprensible para el público en general. (...) *La única norma constitucional que satisface estos criterios es el principio de presupuesto equilibrado.*⁴

Aplicado al caso de España, el organismo fiscal que aquí se propone tendría un mandato que podría perfectamente identificarse con el concepto de estabilidad presupuestaria contenido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada por el Gobierno en 2001.⁵ Según se expresa en su art. 3.2, por “estabilidad presupuestaria” ha de entenderse “la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas”.

Es importante mencionar que la estabilidad presupuestaria así definida no supone trasladar literalmente el principio clásico de equilibrio presupuestario, aunque sin duda esté inspirado en él.

⁴ Véase Buchanan (1991), p. 207 (las cursivas pertenecen al texto original).

⁵ En España fueron aprobadas dos Leyes de Estabilidad Presupuestaria durante 2001: la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El principio clásico es más rígido en la preservación de la igualdad, incluso en lo que al montante final se refiere. Por su parte, la estabilidad presupuestaria a la que nos referimos consiste fundamentalmente en que dicho equilibrio constituya el punto de partida en la elaboración de los presupuestos, así como una referencia inevitable a lo largo de todo el ciclo presupuestario, si bien desde una óptica menos estricta, compatible con la compleja realidad económica.

A partir de ese principio de estabilidad presupuestaria, el contenido de dicha Ley podría ser adaptado para introducir una nueva figura institucional en el proceso presupuestario español; adaptación que será objeto de estudio en el capítulo 16.

14.3. Diferencias y similitudes con respecto a la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario propuesta en el ámbito de la elección pública

En la medida en que nuestra propuesta aboga por la rehabilitación del principio clásico de equilibrio presupuestario, es consistente con algunos de los postulados de la teoría de la elección pública. De hecho, una alternativa similar ha sido siempre defendida por diversos economistas de esta corriente: la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario.

En palabras de su máximo exponente, James M. Buchanan:

La enmienda de equilibrio presupuestario que se propone establecería una norma nueva para tomar las decisiones fiscales; no daría directrices sobre el carácter de esas decisiones. (...) En su formulación más escueta, lo único que exige es que las mayorías parlamentarias, como una más de las condiciones que restringen su actuación, costeen lo que gastan, llamando costear a estar dispuesto a imponer exacciones tributarias a los ciudadanos que componen la comunidad política en el momento presente.⁶

A pesar de las evidentes similitudes entre la propuesta de enmienda constitucional y la creación de un organismo fiscal independiente que persiga un objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos antes definidos, existen también diferencias sustanciales. Prueba de ello es que, en alguna ocasión, Buchanan y Wagner han manifestado su oposición a la implementación de un organismo fiscal independiente.⁷

⁶ Buchanan (1995), pp. 232-233.

⁷ Recuérdese en este punto la cita de dichos autores recogida en el capítulo 10: “Podemos reconocer que los preceptos de política fiscal derivados de la economía keynesiana resultan inaplicables en una democracia representativa. A partir de aquí algunos podrían sugerir que las decisiones básicas de política macroeconómica deberían arrebatarse del poder de los políticos ordinarios y ponerse en manos de un pequeño grupo de ‘expertos’, ‘tecnócratas de la economía’, ‘planificadores’, que es de suponer serían capaces de ‘afinar’ la economía nacional de acuerdo con el verdadero ‘interés público’, totalmente libres de interferencias políticas. Este enfoque, algo ingenuo, pasa por alto la cuestión referente a los incentivos adecuados para los ‘expertos’, junto con las demostradas dificultades del arte de la previsión económica. (...) Por supuesto que existen fuertes objeciones normativas a cualquier intento de retraer del poder de decisión de los

Sin embargo, a nuestro juicio, los argumentos que plantean para oponerse se basan en la concepción de un organismo fiscal independiente determinado, cuya legitimidad democrática es cuestionable, por transferírsele determinadas decisiones de gasto y tributación típicamente políticas, y que actúa estrictamente como lo hace un banco central, manipulando los instrumentos que tiene a su disposición en función de lo que –estima– la situación económica requiere.

Como se puso de manifiesto en el capítulo 9, las propuestas de creación de organismos fiscales independientes formuladas hasta la fecha (incluida la que aquí se propone) son plenamente compatibles con los principios democráticos y se alejan del modelo que tienen en mente Buchanan y Wagner, precisamente porque no buscan la delegación de ninguna decisión acerca del tamaño del presupuesto ni de la composición de los ingresos y gastos públicos.

Más aún, pensamos que es posible encontrar en la literatura de Buchanan argumentos que podrían avalar la implementación de un organismo fiscal independiente en los términos que planteamos nosotros aquí. Así, en primer lugar, es necesario resaltar que el gran economista americano no desecha de plano la posibilidad de una macro-política delegada en un agente. Es decir, no existe una oposición frontal a una figura institucional independiente, si ésta se basa en el establecimiento de determinadas reglas; si logra extirpar los comportamientos interesados de dicho agente; si se evita el activismo fiscal; y si la flexibilidad o el margen de discreción tienen lugar en el marco de unas reglas previamente definidas.⁸

Se trata, en definitiva, de un agente que no responde a al modelo de “déspota benevolente”; que no está sometido a tensiones electorales y que, además, encuentra restricciones constitucionales en dos sentidos: a) legales, frente a las motivaciones individuales; y b) procedimentales (reglas), frente a sus acciones de política económica. El motivo que le lleva a no oponerse frontalmente es que:

Una autoridad fiscal-monetaria encargada de la implementación de una política, pero limitándose a ejecutar las reglas establecidas, definida en términos de medios u objetivos, no

representantes elegidos por los ciudadanos. Si por estas y otras razones las decisiones básicas de gasto y tributación deben permanecer en manos de los políticos, el economista que reconozca los seguros del proceso político debe reconsiderar su a veces demasiado fácil aceptación de las prescripciones de la política económica keynesiana” (Buchanan y Wagner, 1978, pp. 762-763).

⁸ Las características de esta delegación son definidas por el propio Buchanan. A este tipo de modelo lo denomina “agente monolítico y no-benevolente aislado de restricciones electorales pero sujeto a reglas legales-constitucionales contra el enriquecimiento personal e igualmente a reglas constitucionales que dirigen su acción política” (*Nonbenevolent and monolithic agent divorced from electoral constraints but subject to legal-constitutional rules against personal enrichment but also to constitutional rules that direct policy action*). Véase Buchanan (1986b), pp. 146-147.

puede ser juzgada de otra manera que no sea por criterios meramente administrativos de éxito o fracaso.⁹

Es decir, Buchanan no muestra una oposición genérica hacia la delegación y, de hecho, sí contempla la delegación de la política monetaria en una institución independiente, siempre y cuando se establezcan procedimientos claros, se limite debidamente su capacidad discrecional y se elabore una estructura de las reglas que lleve aparejada una serie de penalizaciones en caso de que los resultados obtenidos se alejen sustancialmente de los objetivos.¹⁰

Parece posible concluir, por tanto, que aunque existe una diferencia de tipo institucional (la imposición de una regla frente al establecimiento de un organismo), el enfoque de enmienda constitucional desarrollado en el ámbito de la elección pública –en gran medida– gracias a las aportaciones de Buchanan, y la propuesta de un organismo fiscal independiente cuyo mandato sea la estabilidad presupuestaria definida en términos de equilibrio o superávit presupuestario, exhiben también similitudes importantes. En ambos casos se trata de implementar una institución no guiada por la figura del “déspota benevolente”, que pretende restringir la capacidad discrecional de las autoridades, que no está sometida a tensiones políticas y que, por tanto, está alejada, en cierta medida, de motivaciones individuales de naturaleza política.

Cierto es que la diferencia institucional resulta ser un elemento importante, pero tal diferencia no se decanta por ninguno de los dos enfoques. Una enmienda constitucional bien definida garantiza una mayor restricción a la capacidad discrecional de las autoridades y elimina de raíz el comportamiento oportunista del agente. Pero esta opción también presenta limitaciones importantes derivadas de su excesiva rigidez en situaciones verdaderamente excepcionales; limitaciones que el organismo fiscal independiente podría mitigar por el mero hecho de contar con una cierta flexibilidad adicional. Se trataría de una flexibilidad no relacionada con un mayor margen de acción discrecional para que las autoridades intervengan en la economía, sino más bien con las ventajas que un organismo de carácter dinámico entraña, frente a una regla estática.¹¹

A modo de ejemplo, dicho organismo podría recomendar, cuando no directamente exigir, un superávit presupuestario en época de bonanza. Efectivamente, la sostenibilidad de las finanzas públicas (sea cual sea la definición que se utilice) implica no sólo no desbordar el déficit público en épocas de desaceleración económica, sino igualmente acumular un cierto margen presupuestario

⁹ *Ibid.*, p. 146. No obstante, es necesario indicar que la reflexión anterior le lleva a plantear ciertas dudas sobre las bondades del agente, al considerar que el éxito depende más de la definición de las reglas que de los objetivos del agente.

¹⁰ *Ibid.*, p. 148.

¹¹ Recuérdese en este punto las conclusiones obtenidas en el epígrafe 11.2, en el que se contrastaban las bondades de un organismo “vivo” frente a una regla “muerta”.

cuando las condiciones económicas son favorables, de manera que se pueda hacer frente en un futuro a posibles acontecimientos como el envejecimiento de la sociedad y su impacto en el Estado de bienestar.

En este sentido, parece complicado que una norma (sobre todo si aspira a ser sencilla y transparente) sea capaz de inventariar todo tipo de situaciones y contemplar todos los escenarios que la compleja realidad puede ofrecer.

Además, no resulta posible evitar que, en determinadas ocasiones, las normas deban ser interpretadas. En estos casos, es mejor que dicha interpretación corra a cargo de un organismo que tenga un perfil más técnico y que no esté sujeto a motivaciones políticas.

Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre con la enmienda constitucional de presupuesto equilibrado, un organismo verdaderamente independiente y cuyo prestigio social estuviese fuera de toda duda podría generar un valor añadido adicional si desarrolla las funciones típicas de los consejos fiscales. A modo de ejemplo, la institución podría proveer las cifras del cuadro macroeconómico o denunciar aquellos comportamientos encaminados a evitar la disciplina fiscal, como los que se producen cuando se detraen determinados gastos públicos fuera del presupuesto o cuando se utilizan inadecuadamente las cláusulas de excepcionalidad existentes.

Por último, pensamos que la enmienda constitucional no supera satisfactoriamente uno de los problemas planteados en esta investigación: la falta de consenso en torno a las cuestiones fiscales. Como se ha indicado, esta falta de consenso puede ser abordada en el ámbito de los organismos independientes, mediante la diferenciación conceptual que se establece entre lo que es la institución en sí misma (y las bondades que puede aportar al proceso presupuestario) y lo que es su mandato concreto. Mientras que el primer aspecto parece ser más una cuestión objetiva a la vista de las conclusiones obtenidas en esta investigación, el mandato concreto permite reflejar satisfactoriamente el grado de concienciación que, en cada momento, presenta la sociedad con relación a la disciplina presupuestaria.¹²

A modo de conclusión a este capítulo, pensamos que es posible obtener ventajas prácticas significativas si el cumplimiento de la norma de equilibrio presupuestario es delegado en un organismo fiscal independiente dotado de cierta flexibilidad.

¹² Obviamente, lo deseable es que el mandato sea estable en el tiempo para, de este modo, reducir la incertidumbre y permitir que el organismo gane credibilidad. No obstante, en el caso de que la definición del mandato mostrase limitaciones importantes, ésta podría ser modificada sin desterrar con ello las ventajas propias de la institución. En el ámbito de los bancos centrales las modificaciones en la estrategia y en los objetivos y, con ello, en los procedimientos han tenido lugar en alguna ocasión sin erosionar con ello la credibilidad de la institución.

CAPÍTULO 15: EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: UNA JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

La política fiscal que pueda ser “ideal” para un mundo “ideal” no necesariamente será la mejor en el mundo de la política real

James M. Buchanan y Richard E. Wagner,
Los sesgos políticos de la economía keynesiana

15.1. Introducción

Este capítulo se dedica a justificar la propuesta de mandato u objetivo principal a perseguir por parte del organismo fiscal independiente establecido en el capítulo anterior, evitando así que la necesaria subjetividad a la que se aludía carezca de justificación económica.

Se trata, en definitiva, de desarrollar la racionalidad económica que se encuentra detrás de un mandato de estabilidad presupuestaria en los términos antes definidos y que, en nuestra opinión, se apoya en la consideración *conjunta* de cinco elementos fundamentales:

- a) Los efectos perniciosos del déficit público y, *sensu contrario*, los beneficios económicos de la estabilidad presupuestaria;
- b) Las características básicas del déficit público español, que muestra la escasa cultura de la estabilidad presupuestaria existente en España y que aconseja la adopción de medidas estrictas para su consecución;
- c) La utilidad reducida de la política fiscal discrecional como instrumento de estabilización macroeconómica y sus efectos procíclicos;

- d) Los problemas de definición y aplicación del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, como alternativa teórica de gran atractivo; y
- e) La dificultad de definir y delimitar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El primero de los elementos ha sido discutido ampliamente en el capítulo 5, ya que es uno de los argumentos teóricos que, a nuestro juicio, justifican la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales para la contención de los desequilibrios fiscales, por lo que no vamos a incidir de nuevo en él. En este capítulo se analizan los otros cuatro. El capítulo finaliza haciendo una breve reflexión sobre el margen de estabilización macroeconómica remanente en una economía que opera bajo una regla fiscal estricta.

15.2. Rasgos característicos del déficit público español

Una de las ventajas que permite el establecimiento de un organismo fiscal independiente a nivel nacional es, como se ha indicado, su capacidad de adaptación a las características idiosincrásicas de la economía nacional.

La tradición presupuestaria dista mucho de unos países a otros. En el caso concreto de España, la Hacienda Pública ha mostrado, desde la instauración de la democracia en 1975, un conjunto de tendencias y características particulares que han tendido a perpetuarse, y que aconsejan implementar una solución que apueste de manera inequívoca por la estabilidad presupuestaria para ganar la necesaria credibilidad perdida a lo largo de varias décadas de fuertes desequilibrios.

Efectivamente, los rasgos más característicos del déficit público español no constituyen en modo alguno una novedad, habiéndose forjado a lo largo de todo el período democrático. A continuación se definen estos rasgos y se estudia su evolución durante los últimos años (1995-2008).¹ Para ello se ha elaborado un cuadro estadístico que viene recogido en el anexo estadístico al final del presente capítulo. Cuando, a modo de referencia, se aporten datos del período comprendido entre 1975-1994, se utiliza la información estadística que aparece recogida en el anexo estadístico del nº 68 (1996) de la revista *Papeles de Economía Española*. Por su parte, cuando se comparan los datos españoles con los de la media de la UE-15, se utiliza como fuente a la Comisión Europea.

La información estadística disponible llega, como se ha indicado, hasta el año 2008. Sin embargo, dado el fuerte impacto que la crisis económica está teniendo en la economía española, se ha optado por incluir un último apartado en al final de la investigación, en el que se plantea el papel

¹ Sobre nuestra Hacienda Pública durante el período 1975-1995, resulta de gran interés consultar los trabajos de Fuentes Quintana y Barea (1996), Valle (1996), Requeijo (1998) y Argimón *et al.* (1999).

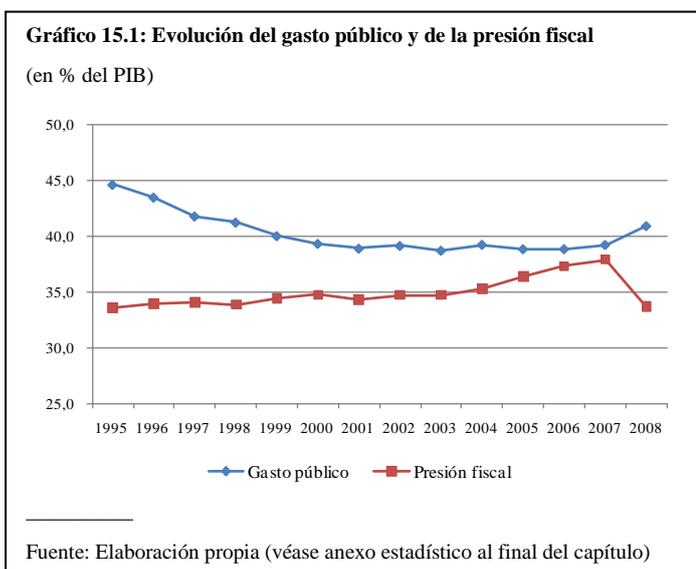
del organismo fiscal independiente en un contexto de crisis (epígrafe 16.6). En él se incluye información adicional, así como algunas previsiones más recientes.

15.2.1 Intenso crecimiento del gasto público y de la presión fiscal y estabilización en los últimos años

Una de las características que ha acompañado a nuestra Hacienda Pública democrática ha sido el desmesurado incremento del gasto de las Administraciones Públicas. Si en 1975 dicho gasto se situaba en el 26,1% del PIB, su crecimiento ha tenido lugar de manera prácticamente ininterrumpida hasta alcanzar el 44,7% en 1995 (gráfico 15.1). Uno de los factores que más notablemente ha podido contribuir a este incremento del gasto ha sido el fuerte proceso de descentralización de la organización política en España, que ha multiplicado el entramado institucional necesario para hacer funcionar el Estado de las Autonomías consagrado en la Constitución.

Todo ello se ha traducido, como es lógico, en un peso económico creciente de las Administraciones Públicas en la economía. En términos porcentuales es posible afirmar que el Sector Público gestiona actualmente un porcentaje cercano a la mitad del PIB español.

En lo que respecta a la última etapa, fruto de los compromisos adquiridos a partir del Tratado de Maastricht y la promulgación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, las autoridades españolas emprendieron un proceso de consolidación presupuestaria que logró reducir notablemente el gasto público. Sin embargo éste ha vuelto a repuntar en los últimos años, fruto de la crisis económica que atraviesa



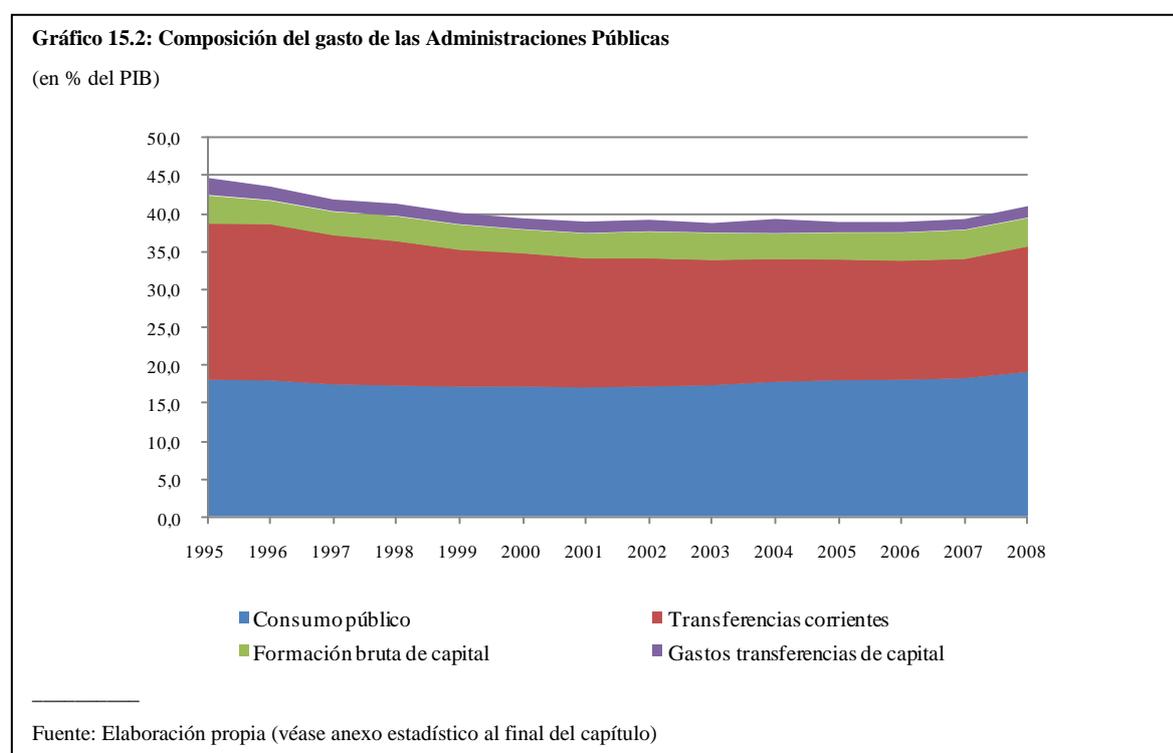
nuestro país. En 2008, dicho gasto se sitúa, no obstante, por debajo de la media de la UE-15, que es del 47,2% del PIB.

Al mismo tiempo, la presión fiscal ha venido incrementándose sustancialmente; pero no lo suficiente para financiar el gasto público creciente en el que se incurría. Si en 1975 dicha magnitud se situaba en el 21,4% del PIB, actualmente se ha movido en cotas en torno al 35%, todavía inferior a los de la media de la UE-15 (situada en el 43,7%).

15.2.2 Protagonismo claro de los gastos de transferencias y del consumo público

El intenso crecimiento del gasto público al que antes se aludía ha tenido dos protagonistas claros: las transferencias corrientes y el consumo público (gráfico 15.2).

Los gastos de transferencias, que en 1975 representaban el 11,9% del PIB, alcanzaron en 1995 el 25% del PIB. No obstante, durante los últimos años, se ha logrado moderar su peso hasta situarlos, en 2008, en el 16,6%. No resulta extraña la importancia que han adquirido, si se considera que se trata del tipo de gastos que mayor visibilidad tienen de cara a los ciudadanos y que, por tanto, mayor rédito político pueden deparar al gobierno de turno.



El segundo protagonista –el consumo público– también ha crecido sustancialmente desde la instauración de la democracia en España. Así, en términos de PIB, dichos gastos tan sólo alcanzaban el 10,5% en 1975. A partir de ese año, su crecimiento ha sido prácticamente ininterrumpido, hasta alcanzar su máximo en 1993 (17,6% del PIB). Durante el período 1995-2008 el consumo público ha mostrado un comportamiento estable, moviéndose en un intervalo que va desde el 17 al 19% del PIB. Dentro de los gastos que se consideran consumo público destaca muy especialmente la remuneración a los asalariados públicos, que supone en torno al 60% del total.

La inversión pública es, sin ninguna duda, la partida que menos se ha beneficiado del intenso crecimiento del gasto público. El importe dedicado a este concepto sólo logró superar la barrera del 3% del PIB a partir de 1985. Experimentó un incremento sustancial en el período 1989-1993 (llegó

incluso a rebasar el 5% en 1990), pero volvió, posteriormente, a porcentajes en torno al 3% del PIB. Durante el período 1995-2008 la inversión pública ha supuesto, de media, el 3,5% del PIB, lo que da buena cuenta de su escasa importancia relativa en comparación con las partidas antes mencionadas.

El predominio de los gastos de transferencias y del consumo público se explica, en gran medida, a partir de dos razones concatenadas.² Por un lado, el período de maduración es menor que el de la inversión, por lo que la satisfacción de los ciudadanos ante incrementos en este tipo de gastos resulta más fácilmente atribuible al gobierno que adoptó la decisión. Este hecho lleva directamente a la segunda razón: la rentabilidad del gasto en transferencias y en consumo público es mucho mayor, en términos de votos, que la de la inversión pública, de efectos mucho más difusos.

En definitiva, a pesar de que la inversión pública puede contribuir notablemente a cimentar el crecimiento económico a largo plazo, desde el punto de vista político se trata de un gasto menos rígido y políticamente menos visible. Este hecho ha motivado que, en ocasiones, esta partida haya sido empleada para ajustar las cuentas públicas o cumplir con los compromisos establecidos.³

15.2.3 Persistencia del déficit público en la práctica totalidad de los ejercicios y predominio de su componente estructural

Quizás el rasgo más característico de la Hacienda Pública democrática es la persistencia del déficit público durante la práctica totalidad de los años, motivado principalmente por el intenso crecimiento del gasto público al que se aludía anteriormente. Así, con la única excepción del período comprendido entre 2005-2007, desde que se instauró la democracia, se han liquidado con déficit todos los ejercicios fiscales.

No obstante, el tamaño del déficit ha variado sustancialmente. Es preciso subrayar que, durante el período democrático, hasta en 19 de los 34 ejercicios contemplados se ha superado la cifra del 3% del PIB establecida en los criterios de Maastricht. Más aún, hasta en seis ocasiones el déficit público observado duplicó dicho límite, lo que da buena cuenta de la dimensión que adquiere este problema en el caso concreto de España.

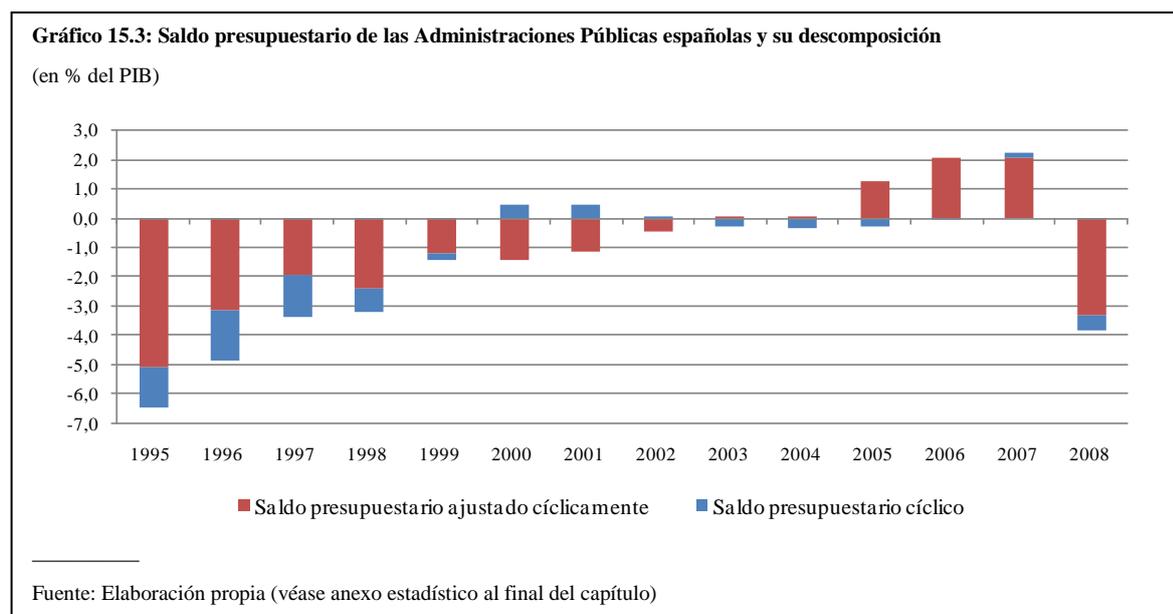
Durante los años 1996-1997 se produjo una modificación sustancial en lo referente a la política presupuestaria. La amenaza de no acceder en primera ronda a la moneda única y el escaso

² Requeijo (1998), p. 38.

³ Esta cuestión se retoma un poco más adelante.

margen de maniobra disponible obligaron al Gobierno constituido en mayo de 1996 a introducir cambios legales e institucionales conducentes a una mayor disciplina.⁴

Estas modificaciones, expresión clara de un compromiso real con la estabilidad presupuestaria, permitieron reducir sustancialmente el déficit público español, alcanzando prácticamente el equilibrio presupuestario en el año 2003 (gráfico 15.3).



Se trata, sin embargo, de una mejora coyuntural: el empeoramiento de las condiciones económicas que está teniendo lugar durante los últimos años, ha puesto fin a la consolidación presupuestaria que se había alcanzado. En 2008 las Administraciones Públicas españolas liquidaron el ejercicio con un déficit del 3,8% del PIB, y las previsiones que se están manejando para 2009 y los siguientes ejercicios resultan ser francamente escalofriantes.

Por otro lado, el gráfico anterior muestra también una importante característica adicional del déficit público español: su naturaleza predominantemente estructural. Se trata de un rasgo preocupante, por cuanto el déficit generado viene motivado en gran medida por las decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades, y no tanto por las condiciones cíclicas que atraviese la economía española.⁵ De ahí que su corrección pase también por decisiones discrecionales de signo

⁴ Véase González-Páramo (2001), pp. 55-57. Así, se elevó el rango político del Ministerio de Economía y Hacienda (Vicepresidencia del Gobierno), se creó la Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto Público y una Oficina Presupuestaria en la Presidencia del Gobierno, etc. Junto con estas medidas, hay que destacar la aprobación de la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria y la introducción de normas limitativas de la ejecución del gasto (a las que se alude brevemente más adelante).

⁵ Fuentes Quintana y Barea (1996), p. 89.

inverso que contribuyan a una mejor asignación de recursos. La dificultad radica en que este tipo de decisiones son, precisamente, las que mayor coste político entrañan y, por tanto, las que mayor reticencia cosechan desde un punto de vista político.

En conclusión, no cabe duda de que el déficit público constituye, simultáneamente, uno de los rasgos más característicos, y un verdadero problema de la Hacienda Pública española. Su persistencia y su carácter fundamentalmente estructural aconsejan para España medidas de contención del déficit más profundas que en otros países; medidas que no deben estar sujetas exclusivamente a las condiciones cíclicas que atraviese la economía española.

15.2.4 Generalización del déficit público a todos los componentes del sector público

La persistencia del déficit público ha ido acompañada, tradicionalmente, de una omnipresencia en todos los componentes del sector público en el período 1975-1995, ya sea la Administración central, las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Haciendas Locales) y la Seguridad Social; aunque es la primera de ellas –la Administración central– la gran protagonista de estos desequilibrios, seguida por las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, durante los últimos años se ha logrado contener, en cierto modo, esta tendencia, sobre todo en lo que se refiere a la Seguridad Social, que ha pasado a compensar los excesos que se han producido en otros sectores de la Administración (cuadro 15.1). No obstante, cabe esperar que este fenómeno tienda a repetirse en la medida en que vuelvan a aparecer los déficit públicos, tal y como prueba lo sucedido en el año 2008. Durante este año, todas las Administraciones Públicas, con la única excepción de la Seguridad Social, han vuelto a liquidar el ejercicio con déficit.

(en % del PIB)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración central	-5,5	-3,8	-2,9	-2,6	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-1,3	0,2	0,7	1,3	-2,7
Seguridad Social	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3	0,1	0,5	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	0,8
Comunidades Autónomas	-0,6	-0,6	-0,3	-0,4	-0,2	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-1,4
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,1	-0,2	-0,4
Saldo presupuestario	-6,5	-4,8	-3,4	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	2,2	-3,8

Fuente: Elaboración propia (véase anexo estadístico al final del capítulo).

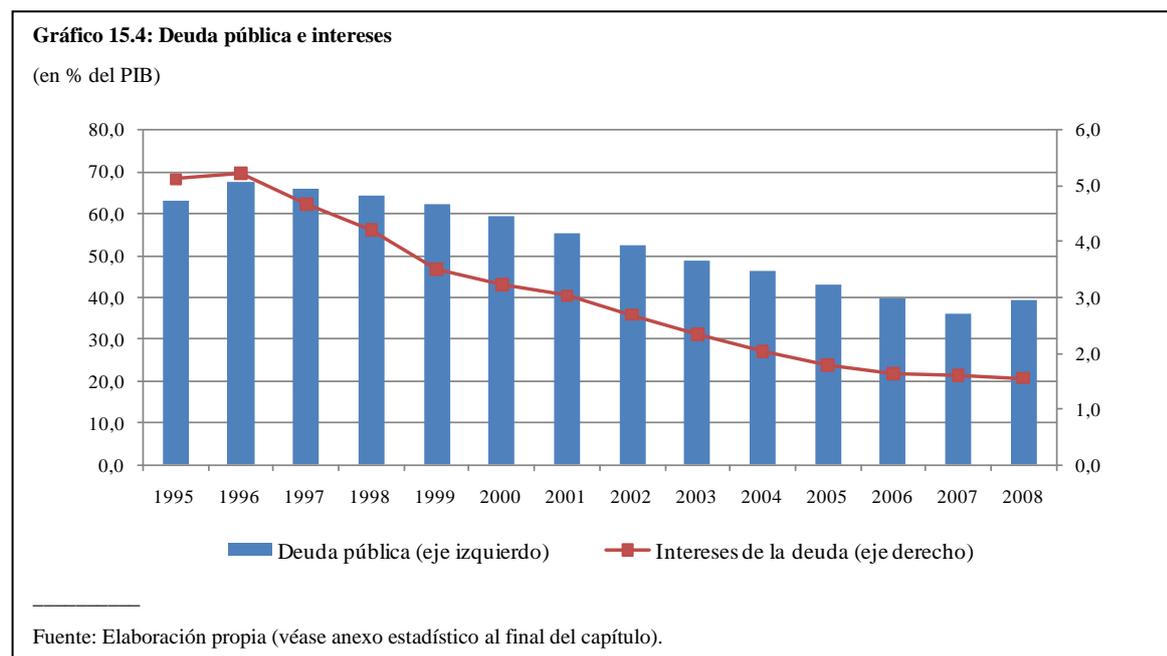
En lo que se refiere a la generación del déficit público, no puede obviarse el papel que han jugado también las empresas públicas que integran, junto con las Administraciones Públicas, el sector público español. Las empresas públicas han presentado continuos resultados negativos que acaban traducándose en mayores necesidades de financiación (o menor capacidad) de las Administraciones Públicas por diversas vías, tales como las subvenciones de explotación, las

ayudas a la inversión y la asunción de sus deudas por el Estado.⁶ En este sentido, también las empresas públicas han contribuido notablemente a la generalización de los desequilibrios públicos en España.

En definitiva, históricamente, el problema del déficit público ha tendido a extenderse al conjunto del sector público español, lo que sin duda constituye un inconveniente de gran envergadura para la economía nacional y obliga a diseñar mecanismos que sean aplicables a todos los niveles de gobierno existentes en España.

15.2.5 Crecimiento continuado de la deuda pública y excesiva carga de los costes financieros. El problema de la deuda pública implícita.

Los continuos y generalizados desequilibrios públicos han culminado en un intenso crecimiento de la deuda pública, fundamentalmente durante los primeros años de nuestra democracia. Se trata de un rasgo potencialmente problemático por cuanto, como es sabido, este crecimiento puede haber supuesto la detracción de una cantidad ingente recursos productivos a la iniciativa privada; recursos que son absorbidos por las necesidades financieras del sector público.



En 1975, la ratio entre deuda pública y el PIB era tan sólo del 13,2%; sin embargo, su proliferación tuvo lugar de manera continuada durante la práctica totalidad de los años siguientes. Así, tan sólo ocho años más tarde la deuda pública superaba ya el 40% del PIB. En 1994 se

⁶ Fuentes Quintana y Barea (1996), pp. 97-98.

rebasaba por primera vez el umbral del 60% establecido en Maastricht, alcanzando su máximo en 1996 (67,4% del PIB).

A partir de 1996, el proceso de consolidación presupuestaria llevado a cabo por el Gobierno, se tradujo en una reducción paulatina de la deuda pública, llegando a alcanzar su mínimo en el año 2007 (36,2%). No obstante, al igual que ocurre en otros casos, durante 2008 se ha invertido esa tendencia, siendo las previsiones disponibles para 2009 y los siguientes años francamente desalentadoras.

Uno de los efectos colaterales de la deuda pública es la carga que suponen sus intereses, que aumentaron vertiginosamente a medida que crecía la deuda pública, constituyendo un verdadero lastre y condicionando notablemente la confección de los presupuestos desde su fase inicial. Durante los últimos años, la reducción del endeudamiento público ha repercutido positivamente sobre los gastos financieros, lo que sin duda supone un alivio para las autoridades, que ven como esa restricción de partida ya no resulta tan asfixiante. No obstante, piénsese que, en media, durante el período considerado, el importe anual en concepto de intereses se acercó a la nada despreciable cifra de 20.000 millones de euros.

No es posible abordar la cuestión de la deuda pública sin aludir, aunque sea someramente, al problema que existe como consecuencia de una deuda pública latente, no recogida en las cifras oficiales. Se trata de aquella deuda pública que se genera como consecuencia de los compromisos que el Estado ha contraído en relación con el pago de las pensiones futuras.

Las pensiones constituyen, sin duda, el reto más importante al que se enfrenta nuestro sistema de protección social. No se trata –cierto es– de un problema exclusivo de la economía española; pero sí adquiere tintes algo más preocupantes en nuestro país como consecuencia de la evolución demográfica y del mercado de trabajo, que permiten aventurar graves tensiones en un sistema de reparto como el español.

Con ánimo de realizar una aproximación a la naturaleza del sistema, el cuadro 15.2 recoge las proyecciones de algunos indicadores demográficos y laborales. Es preciso resaltar, en primer lugar, la dificultad de conocer dicho problema con precisión, debido a su necesaria orientación hacia el futuro, que obliga a realizar múltiples hipótesis, tanto más relevantes cuanto más prolongado es el período de proyección y, consecuentemente, el grado de incertidumbre que le rodea. Evidentemente, las proyecciones obtenidas son extremadamente sensibles a las hipótesis subyacentes, por lo que las conclusiones derivadas deben ser interpretadas, necesariamente, con cierta cautela.

En cuanto a la cuestión demográfica, aunque la tasa de fertilidad se recupera ligeramente durante el período 2008-2060, lo cierto es que permanece a un nivel muy reducido, en comparación

con los datos de otras décadas,⁷ y no supera en ningún caso la tasa de reemplazo generacional que, según la Comisión Europea (2009), se sitúa en 2,1 hijos por mujer. La menor tasa de fertilidad, que repercute en el número de contribuyentes futuros, se ha visto acompañada por un crecimiento sustancial en la esperanza de vida, común en la práctica totalidad de los países occidentales.

Cuadro 15.2: El problema de las pensiones en cifras													
	2007/8	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	Variac. 07/8-60
Tasa de fertilidad													
España	1,39	1,39	1,41	1,43	1,44	1,46	1,47	1,49	1,51	1,52	1,54	1,56	0,17
UE-15	1,64	1,65	1,66	1,66	1,67	1,68	1,68	1,69	1,70	1,71	1,71	1,72	0,08
Esperanza de vida (media aritmética entre hombres y mujeres)													
España	80,64	80,94	81,66	82,36	83,04	83,71	84,35	84,98	85,58	86,16	86,73	87,28	6,65
UE-15	79,93	80,25	81,02	81,77	82,50	83,20	83,88	84,54	85,18	85,80	86,40	86,97	7,04
Población en edad laboral (% del total)													
España	68,80	68,30	67,00	66,30	65,70	64,50	62,40	59,60	56,60	54,70	54,30	54,70	-14,10
UE-15	66,50	66,20	65,10	64,10	62,90	61,30	59,60	58,50	57,80	57,20	56,70	56,50	-10,00
Tasa de paro (15-64)													
España	8,30	8,80	7,50	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	-2,10
UE-15	7,10	6,80	6,30	5,80	5,80	5,80	5,80	5,70	5,70	5,70	5,70	5,70	-1,40
Productividad (var. anual)													
España	1,00	0,80	1,90	2,70	2,40	1,90	1,80	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,80
UE-15	1,50	1,50	1,70	1,90	1,80	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70
Tasa de dependencia de la vejez													
España	24	24	26	27	30	34	40	46	54	59	60	59	35
UE-15	26	27	30	32	35	39	43	46	48	50	51	51	25
Gasto en pensiones de la SS (en % del PIB)													
España	8,40	8,90	9,20	9,50	10,10	10,80	11,90	13,20	14,60	15,50	15,60	15,10	6,70
UE-15	10,20	10,30	10,40	10,70	11,00	11,60	12,00	12,30	12,40	12,40	12,50	12,60	2,40

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del anexo estadístico de Comisión Europea (2009)

Es decir, desde el punto de vista de la financiación del sistema, existe un problema derivado del envejecimiento progresivo de la sociedad, que se produce por la baja tasa de fertilidad y por el incremento de la esperanza de vida.⁸ Este problema es más profundo en España que en el conjunto de la UE-15, donde la tasa de fertilidad es ligeramente superior y la esperanza de vida ligeramente inferior.

⁷ Así, por ejemplo, la mencionada tasa fue, según los datos de Eurostat, de 2,92 hijos por mujer en España durante la década de los sesenta.

⁸ La intensidad del proceso migratorio no mitiga sustancialmente el envejecimiento de la sociedad española. Según la Comisión Europea, la inmigración neta en porcentaje del total de la población, que en 2008 fue del 1,4%, pasa a estabilizarse en un 0,3% a partir de 2030.

Los cambios demográficos van a repercutir también en el mercado de trabajo español. En este sentido, lo más destacado es la considerable reducción de la población en edad de trabajar sobre el total (14,10 puntos porcentuales) que, junto con el paulatino envejecimiento de la sociedad al que se aludía anteriormente, provoca un importante incremento en la denominada tasa de dependencia de la vejez.

Este indicador se elabora por cociente entre los inactivos y los activos en el momento presente, por lo que mide la relación entre las personas cuya edad es igual o superior a los 65 años y las personas cuya edad se sitúa entre 15 y 64 años, pasando del 24% en 2007 al 59% en 2060, lo que supone ocho puntos porcentuales por encima de la media de la UE-15 (51%).

Existen también algunos datos positivos en lo que respecta a la financiación del sistema, que podrían amortiguar las tensiones a las que éste se va a enfrentar. Así, destaca el crecimiento de la productividad, que será –según la Comisión Europea (2009)– el principal motor de crecimiento del PIB en el futuro. Es, precisamente, el crecimiento del PIB uno de los ingredientes fundamentales para la sostenibilidad del sistema, pues de él depende, en gran medida, la creación de empleo así como la afiliación a la Seguridad Social. En este sentido, cabe destacar también el descenso en la tasa de paro, que parece estabilizarse, a partir de 2020, en el 6,20%.⁹

En definitiva, la baja tasa de fertilidad y el aumento en la esperanza de vida, por un lado, y el descenso en la población en edad de trabajar (sobre el total) y, con ello, el crecimiento de la tasa de dependencia, por otro, parecen estar abriendo una brecha creciente entre cotizantes y beneficiarios, que puede comprometer la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Este fenómeno va a tener, como es lógico, una fuerte repercusión sobre el presupuesto público, que verá cómo el gasto en pensiones de la Seguridad Social prácticamente se duplica entre 2007 y 2060, pasando a ser del 15,10% del PIB (frente al 12,60% de la UE).¹⁰ Es decir, aunque el PIB crece sustancialmente impulsado por el incremento de la productividad, el gasto en pensiones lo hace en una tasa muy superior.

En ocasiones se ha aducido que los incrementos significativos en la productividad del trabajo podrían generar suficientes recursos para financiar las pensiones comprometidas sin necesidad de reformar el sistema. Sin embargo, como sostienen Jimeno y Dolado (2003), este argumento es

⁹ Dos son los matices que cabe realizar respecto al descenso en la tasa de paro que, previsiblemente, se registrará en España. En primer lugar, como sostiene el Banco de España (2009), el descenso hasta esos niveles requerirá llevar a cabo reformas sustanciales en el mercado de trabajo español. En segundo lugar, nuestra tasa de paro continuará siendo superior a la del conjunto de los países de la UE-15, que se situará en el 5,70% en 2060.

¹⁰ Por otro lado, aunque se ha puesto el énfasis, principalmente, en las consecuencias que el envejecimiento de la población tendrá sobre el gasto en pensiones, es necesario considerar que este fenómeno también afecta significativamente a otras partidas de gasto, como es el gasto sanitario o el de dependencia.

erróneo, ya que las pensiones dependen de los salarios durante la vida laboral; y los salarios aumentan con la productividad. Por tanto, a no ser que se reduzca la indexación de las pensiones a los salarios, los incrementos de PIB consecuencia de la productividad se verán acompañados por incrementos en el gasto en pensiones, por lo que no es de esperar que la ratio entre estas magnitudes se altere significativamente por la productividad y, sin embargo, sí lo hará por los otros factores anteriormente señalados.

A partir de aquí, lo más relevante es, quizás, tratar de determinar la magnitud de dicho problema. Se trata de una cuestión francamente compleja que, sin embargo, se ha visto beneficiada por el desarrollo de la denominada contabilidad generacional.¹¹ Esta técnica trata de estimar el impacto económico de la política fiscal existente, teniendo en cuenta su efecto sobre la renta vital de las distintas cohortes (incluyendo las futuras), según su edad y sexo. En este sentido, permite realizar una aproximación a la deuda intertemporal acumulada por el sistema de pensiones, así como a la redistribución intergeneracional derivada del traspaso de deuda a las futuras generaciones.

Patxot y Gil (2005) han tratado de evaluar el problema de sostenibilidad del sistema español de pensiones a través de la contabilidad generacional. Estos autores parten del supuesto de que el sistema público de pensiones no recibe transferencias de otros organismos. A partir de ahí, se establece la ecuación de restricción presupuestaria, que determina que el valor actual agregado de las cotizaciones de las generaciones actuales y futuras, sumado a la riqueza inicial neta de la Seguridad Social, debe cubrir el valor actual del gasto esperado en prestaciones.¹²

La contabilidad generacional examina si los niveles de ingresos y gastos esperados cumplen esta restricción presupuestaria intertemporal. La conclusión fundamental del análisis de estos autores resulta inquietante: según sus cálculos, la brecha de sostenibilidad; es decir, la deuda

¹¹ La contabilidad generacional, que tiene en Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1991) uno de sus trabajos pioneros, constituye una metodología para tratar de evaluar el impacto a largo plazo de la actividad pública, así como la redistribución de la carga fiscal entre las generaciones presentes y futuras. Se trata de una alternativa al déficit como mecanismo para determinar las consecuencias generacionales de las políticas públicas. Uno de los beneficios de utilizar esta técnica es que, a diferencia del déficit, no depende de su forma de medida o de su definición concreta. La contabilidad generacional, contempla el conjunto de los pagos realizados y percibidos a todos los niveles de gobierno por parte de cada una de las generaciones presentes y futuras.

¹² La sencillez conceptual de este planteamiento contrasta con la enorme dificultad que entrañan los cálculos necesarios para su desarrollo, que requieren formular importantes hipótesis (véase las páginas 177-184 del artículo en consideración, en las que los autores especifican el escenario demográfico y económico, así como las hipótesis que manejan). Es, precisamente, el elevado número de hipótesis que se utilizan en un contexto de gran incertidumbre lo que ha dado lugar a numerosas críticas a este enfoque.

implícita que se genera bajo el mantenimiento indefinido de la actual política de pensiones, es del 204% del PIB del año base (2000), lo que da buena cuenta de la dimensión del problema y del fuerte incremento en las cotizaciones que las generaciones venideras tendrán que afrontar.

Todo lo subrayado anteriormente apunta a la existencia de un evidente riesgo de quiebra del sistema, tal y como está concebido en la actualidad. De ahí que, con frecuencia, los organismos internacionales y los especialistas inviten a llevar a cabo reformas significativas sin mayor demora; reformas destinadas a asegurar la viabilidad de este sistema en el futuro.¹³ Entre las medidas que se suelen proponer destacan la prolongación de la edad de jubilación para aumentar la participación laboral de los trabajadores de mayor edad, la reducción de la generosidad de las pensiones, el ajuste en las cotizaciones o el incremento de las dotaciones al fondo de reserva.

En cualquier caso, lo que parece evidente es que, tal y como subraya el Banco de España, para enfrentarse a los problemas derivados del envejecimiento de la población, es necesario mantener unas finanzas públicas saneadas, de forma que la ratio de deuda pública sobre PIB permanezca en niveles aceptables que permitan absorber en mayor medida los posibles incrementos de gasto futuros.¹⁴

En este sentido, pensamos que una regla fiscal orientada a la estabilidad presupuestaria e implementada a través de un organismo fiscal independiente, podría ejercer dos efectos positivos. En primer lugar, en la medida en que fomente la aparición de superávits primarios cuando las condiciones económicas sean favorables, podría coadyuvar a mitigar el problema de financiación del sistema.¹⁵ Ciertamente no lo solucionaría en sí mismo, pues se trata de un problema cuya naturaleza es esencialmente estructural y que, por tanto, precisa de una estrategia global (reformas para aumentar el nivel de empleo, reformas en el sistema público de pensiones, etc.); pero al menos sí lo aliviaría, si logra disciplinar el comportamiento derrochador de nuestras autoridades y les obliga a priorizar gastos y a gastar más eficientemente.

En este sentido, estamos de acuerdo con González-Páramo cuando afirma que, en tanto no se aborden las profundas reformas que garanticen la viabilidad a largo plazo del sistema de pensiones y un crecimiento moderado de los gastos sanitarios, está plenamente justificado que en España exista un objetivo de estabilidad más estricto que el del PEC.¹⁶

¹³ Sobre la reforma del sistema de pensiones en España, véase OCDE (2001a) y Banco de España (2009).

¹⁴ Banco de España (2009), p. 7.

¹⁵ Coincidimos, por tanto, con la opinión expresada también por OCDE (2001a), pp. 148-149, en relación con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada en 2001, y que será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

¹⁶ González-Páramo (2001), pp. 66-67.

Además, procede recordar en este punto las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira (junio de 2000), en las que se instaba a los Estados miembro a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir con los requisitos del PEC y, de esa forma, generar un margen de maniobra para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, reducir el endeudamiento público y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

En segundo lugar, una regla fiscal estricta, como lo es la de equilibrio presupuestario, y un organismo fiscal independiente dotado de credibilidad que lanzase mensajes de alerta, obligaría a los políticos a enfrentarse con la realidad del problema y, por tanto, podría alentar la reforma del sistema que, inevitablemente, deberá realizarse durante los próximos años.

15.2.6 Escasa credibilidad de las cifras recogidas en los presupuestos

El presupuesto constituye un instrumento de información de primer orden acerca de la política económica del gobierno y de su repercusión sobre los distintos agentes económicos y sociales. Cumple, además, una función adicional como mecanismo de previsión y control de los gastos e ingresos públicos, lo que permite disciplinar el comportamiento de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, si la Ley resulta excesivamente laxa y permite llevar a cabo amplias y continuas modificaciones en sus cifras iniciales, la utilidad del Presupuesto como instrumento de información y control se reduce notablemente y su credibilidad se ve considerablemente erosionada.

Este ha sido, en términos generales, el caso de España, cuyo Presupuesto ha venido siendo sistemáticamente modificado, alterando sus cifras al alza en relación con lo inicialmente presupuestado. En este sentido, no ha existido en nuestro país coincidencia alguna entre lo aprobado por las Cortes Generales y lo ejecutado posteriormente.

Las modificaciones en los presupuestos españoles experimentaron un crecimiento dramático a lo largo de todo el período democrático y, particularmente, a partir de 1984, habiéndose configurado como otro de los rasgos característicos de la Hacienda Pública nacional.

Tradicionalmente, las modificaciones presupuestarias admitidas por la Ley General Presupuestaria han sido de cinco tipos: créditos extraordinarios y suplementarios; ampliaciones de crédito; transferencias de crédito e incorporaciones de crédito. Salvo en el caso de los primeros (créditos extraordinarios y suplementarios), que están sometidos al control parlamentario que impone la aprobación del proyecto de Ley que los regula, los restantes dependen fundamentalmente de las decisiones que adopte el gobierno. No es de extrañar, por tanto, que hayan sido estos últimos instrumentos los que más se han utilizado, destacando sobre todos ellos el papel desempeñado por las ampliaciones de crédito a partir de 1986. Se trata de un instrumento que exige menores

requisitos formales, una vez que las partidas sobre las que se pueden realizar han sido aprobadas en los Presupuestos.¹⁷

Efectivamente, las ampliaciones de crédito constituyen “créditos estimativos”, en los que no es posible determinar con exactitud *a priori*, al confeccionar el presupuesto, cuál va a ser el importe del crédito que va a ser necesario para atender el cumplimiento de las obligaciones que habrán de ser satisfechas a su cargo, ya que depende de factores variables que no pueden ser conocidos de antemano.¹⁸ Como resulta evidente, este hecho otorga un amplio margen discrecional al gobierno de turno.

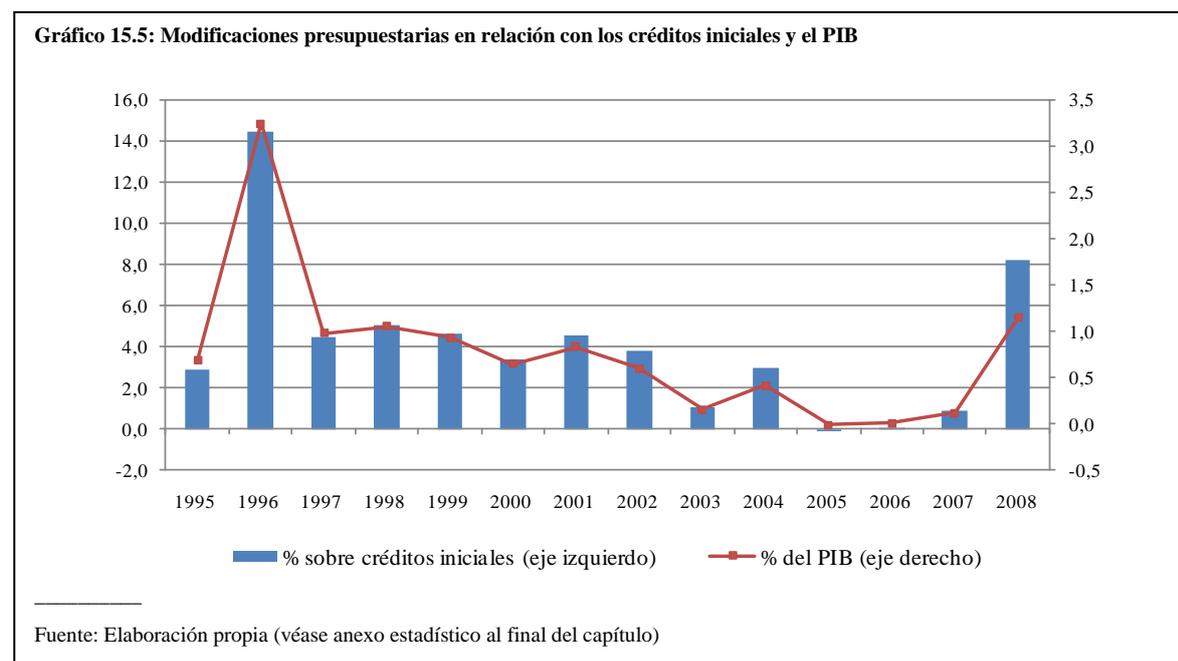
La facilidad con la que las autoridades han venido alterando los créditos inicialmente establecidos ha tenido una repercusión muy negativa sobre el control del gasto público y, en consecuencia, sobre el déficit público. A ello hay que añadir, como explican Fuentes Quintana y Barea (1996), que la política presupuestaria no ha cuidado la ganancia de realismo y credibilidad de sus previsiones, basadas en objetivos de déficit artificialmente bajos y en una confianza excesiva en el crecimiento de la economía para alcanzar los aumentos necesarios en los ingresos públicos, con la consecuencia final de que el incumplimiento de esos ambiciosos objetivos ha erosionado la credibilidad de las previsiones presupuestarias y del déficit público.

La evolución y la magnitud real de las desviaciones presupuestarias resultan muy ilustrativas cuando se relacionan con los créditos iniciales y con el PIB (gráfico 15.5). En lo que respecta al período 1995-2008, tras el pésimo resultado de 1996 en el que las modificaciones alcanzaron un 14,5% respecto a los créditos iniciales y un 3,2% respecto al PIB, se inició un proceso paulatino de reducción de las desviaciones presupuestarias hasta alcanzar la igualdad entre los créditos iniciales y finales durante los años 2005 y 2006. Efectivamente, el gobierno surgido de las urnas en 1996 introdujo modificaciones legislativas de gran calado con el objetivo de garantizar el control y la disciplina en la ejecución del Presupuesto del Estado.¹⁹ Dichas normas condujeron a un cambio en la tendencia que se había mantenido durante años.

¹⁷ Valiño *et al.* (1996). Este artículo resulta muy ilustrativo acerca de las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995.

¹⁸ La Ley General de Estabilidad Presupuestaria introduce modificaciones significativas en relación con las ampliaciones de crédito. Para poder acudir al recurso del Fondo de contingencia, deben haberse producido nuevas necesidades de carácter no discrecional, descartando así que puedan tramitarse para atender obligaciones voluntarias de la Administración, como ha sido tradicional. Véase Andreu Mestre (2005), pp. 265 y 288. Esta obra resulta particularmente interesante para todo lo relacionado con las modificaciones presupuestarias.

¹⁹ Se introdujeron normas limitativas del gasto de amplio calado. Así, se establecía que el conjunto de las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras, excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y suplementarios aprobados por las Cortes, y de las generaciones de crédito financiadas con



Una de las medidas más características, recogida en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, fue la creación de un “Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria”, cuya finalidad es atender las eventuales necesidades no discrecionales y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado por las Cortes Generales, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Durante el período 2003-2008 se ha dotado a este Fondo, de media, 2.200 millones de euros anuales, lo que ha provocado una drástica reducción en las modificaciones totales (cuadro 15.2).

Sin embargo, los años 2007 y, sobre todo, 2008 han supuesto una ruptura clara y una vuelta al patrón de comportamiento tradicional, volviéndose a alcanzar valores muy elevados, por encima del 8% en relación con los créditos iniciales y del 1% del PIB (unos 12.500 millones de euros). La virulencia de la crisis económica que atraviesa nuestro país, y la política fiscal expansiva emprendida por el gobierno para tratar de mitigarla, han repercutido significativamente en las modificaciones presupuestarias y ha puesto fin a varios años de un cierto control en la ejecución presupuestaria.

El cuadro 15.3 muestra el desglose de las modificaciones presupuestarias por tipología de gasto. Como cabía esperar, no todas modificaciones que se producen en las distintas rúbricas tienen

ingresos previos, no podrían superar la cuantía total de los créditos inicialmente aprobados para dichas operaciones. Además, se suspendían las incorporaciones de crédito, exceptuando los casos marcados por la ley de presupuestos, y se restringían las transferencias de crédito entre operaciones de capital y operaciones corrientes, excepto en casos concretos, se reducía la relación de créditos ampliables atendiendo estrictamente a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria. A ello hay que añadir otras restricciones que incluía la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria (González-Paramo, 2001, pp. 56-57).

la misma importancia: resulta interesante subrayar el gran peso que, sobre el conjunto de las modificaciones presupuestarias, tienen las transferencias corrientes, frente a otros gastos como, por ejemplo, las inversiones.

Cuadro 15.3: Modificaciones presupuestarias (1995-2008)
(millones de euros)

	Créditos iniciales	Créditos finales	Modificaciones de crédito							
			Modif. totales	Gastos de personal	Gastos en bienes y servicios	Gastos financie- ros	Transferen- cias corrientes	Fondo de contin- gencia	Inversio- nes	Transferen- cias de capital
1995	104.136	107.123	2.988	251	325	69	1.203	-	433	708
1996	104.075	119.145	15.070	1.342	722	3.021	7.507	-	1.323	1.155
1997	108.792	113.640	4.848	141	537	873	1.388	-	864	1.044
1998	109.021	114.557	5.537	65	625	1.102	1.305	-	1.371	1.069
1999	113.392	118.658	5.266	-676	692	1.157	2.752	-	285	1.056
2000	118.817	122.881	4.064	-868	458	914	2.951	-	290	320
2001	124.373	130.047	5.674	284	464	1.374	2.726	-	262	565
2002	114.294	118.677	4.383	266	608	1.118	1.669	-	317	405
2003	114.517	115.755	1.238	159	821	422	1.118	-1.942	305	356
2004	117.260	120.738	3.478	199	797	261	3.497	-1.963	195	492
2005	124.527	124.433	-94	474	713	-1.119	808	-1.873	258	645
2006	133.951	134.023	72	480	956	-979	675	-2.074	546	469
2007	142.927	144.182	1.255	370	1.114	-950	1.835	-2.428	699	615
2008	152.331	164.830	12.499	163	1.148	-560	3.064	-3.078	1.422	10.339

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España

Ante la magnitud de estas modificaciones, resulta inevitable plantearse una comparación con la empresa privada. Como subraya Requeijo, si el consejero delegado de una empresa errase, sistemáticamente, en sus previsiones de gasto, probablemente no tardaría en perder su puesto. Los gobiernos, sin embargo, yerran con inusitada frecuencia sin que tengan que hacer frente a responsabilidad alguna.²⁰

En definitiva, las modificaciones presupuestarias sistemáticamente expansivas que han tenido lugar tradicionalmente en España suponen una enorme laxitud en la ejecución del Presupuesto que se traduce en una pérdida significativa de credibilidad de las cifras oficiales, así como en una considerable falta de control del gasto público.

* * * *

A modo de conclusión general a este apartado es posible afirmar que, durante el último período, los rasgos característicos de nuestro déficit público, forjados en los años siguientes a la instauración de la democracia en España, parecen haberse consolidado. En ocasiones, fruto de las

²⁰ Requeijo (1998), p. 36.

restricciones que han ejercido las instituciones europeas o la promulgación de determinadas leyes nacionales, ha habido algunas mejoras, pero éstas han tendido a revertirse cuando las condiciones económicas han empeorado. El inicio de la crisis actual permite aventurar la vuelta a una situación de desequilibrios públicos generalizados, pues se ha apostado decididamente por el déficit público como mecanismo de estabilización macroeconómica.

La nuestra es, por tanto, una Hacienda Pública instalada casi permanentemente en el gasto, en el déficit y en la deuda pública. Precisamente por ello entendemos que, en el caso de España, es importante adoptar una solución firme y creíble que permita lograr un verdadero enderezamiento en el rumbo seguido hasta la fecha.

En nuestra opinión, la economía española debería apostar decididamente por la estabilidad presupuestaria incluso cuando la economía se sitúa en la parte descendente del ciclo económico. La existencia de una institución verdaderamente independiente, que resista las presiones de apelar al déficit para tratar de reflotar la economía, tiene una doble ventaja: a corto plazo, evita que se inicie el típico círculo vicioso consecuencia de la ineficiencia de la política fiscal discrecional (tal y como se analiza en el apartado siguiente); a largo plazo, sienta las bases para un crecimiento económico sostenido.

15.3. Algunas consideraciones en torno a los costes de prescindir de una política fiscal discrecional activa

Resulta evidente que una apuesta por la estabilidad presupuestaria en los términos antes definidos restringe notablemente la capacidad discrecional de las autoridades para hacer frente a las perturbaciones económicas. Este hecho plantea una cuestión de gran importancia: ¿constituye un gran coste prescindir –al menos parcialmente– del activismo fiscal?

Aunque se trata de un debate inconcluso en el ámbito académico, este trabajo se decanta por una respuesta negativa y aboga por la instauración de reglas “fuertes” por diversos motivos, entre los que destacan los siguientes: la reducida efectividad y el carácter procíclico de la política fiscal; la inexistencia de una relación entre las reglas fiscales, la inversión pública y el crecimiento a largo plazo; y, por último los efectos no keynesianos que pueden aparecer en las consolidaciones presupuestarias.

15.3.1 *La reducida efectividad de la política fiscal como instrumento de estabilización. El carácter procíclico de la política fiscal*

En 1968, en un contexto en el que la economía keynesiana gozaba todavía de buena salud, Andersen y Jordon publicaron un conocido análisis sobre los efectos de las acciones monetarias y fiscales como instrumento de estabilización. Su conclusión fundamental fue que la política

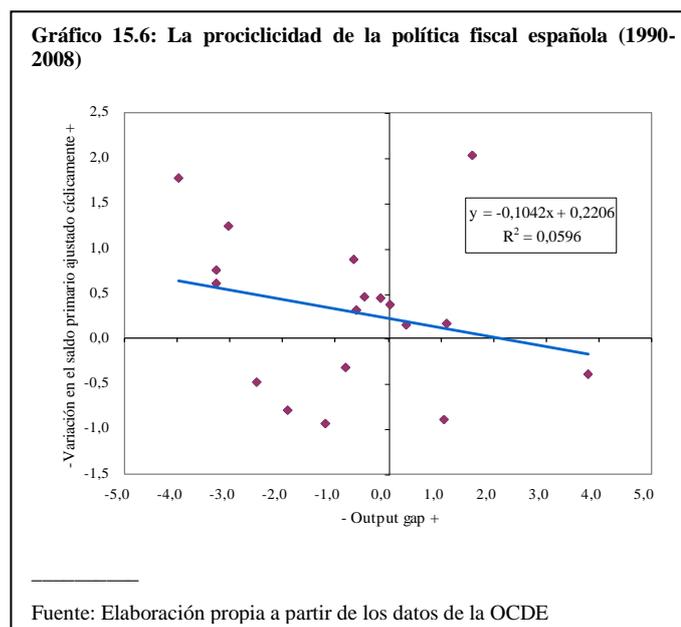
monetaria debía adquirir un mayor peso en la estabilización macroeconómica, ya que las variables fiscales ejercían una influencia muy reducida sobre la actividad económica.

Incluso aceptando que las decisiones fiscales discrecionales, entendidas como aquellas alteraciones en las variables fiscales que no están relacionadas con el ciclo económico, sí ejercen una influencia significativa en la actividad económica,²¹ lo que precisa una mayor atención es conocer la naturaleza de ese influjo; es decir, sus efectos –beneficiosos o perjudiciales– sobre la estabilidad macroeconómica.

En este sentido, diversos trabajos han destacado la reducida efectividad de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica. En alguna ocasión, la crítica o la limitación señalada se enmarca dentro de una más general, relativa al activismo en política económica, consecuencia de las limitaciones que padecen los modelos normativos que se inspiran en la figura irrealista del “déspota benevolente”.²²

En otras ocasiones se ha destacado el carácter procíclico de la política fiscal discrecional, que conduce a que las expansiones y contracciones fiscales con fines estabilizadores terminen profundizando las fluctuaciones cíclicas, mediante un impulso de la demanda agregada en la fase de expansión y contrayéndola durante la fase de desaceleración.

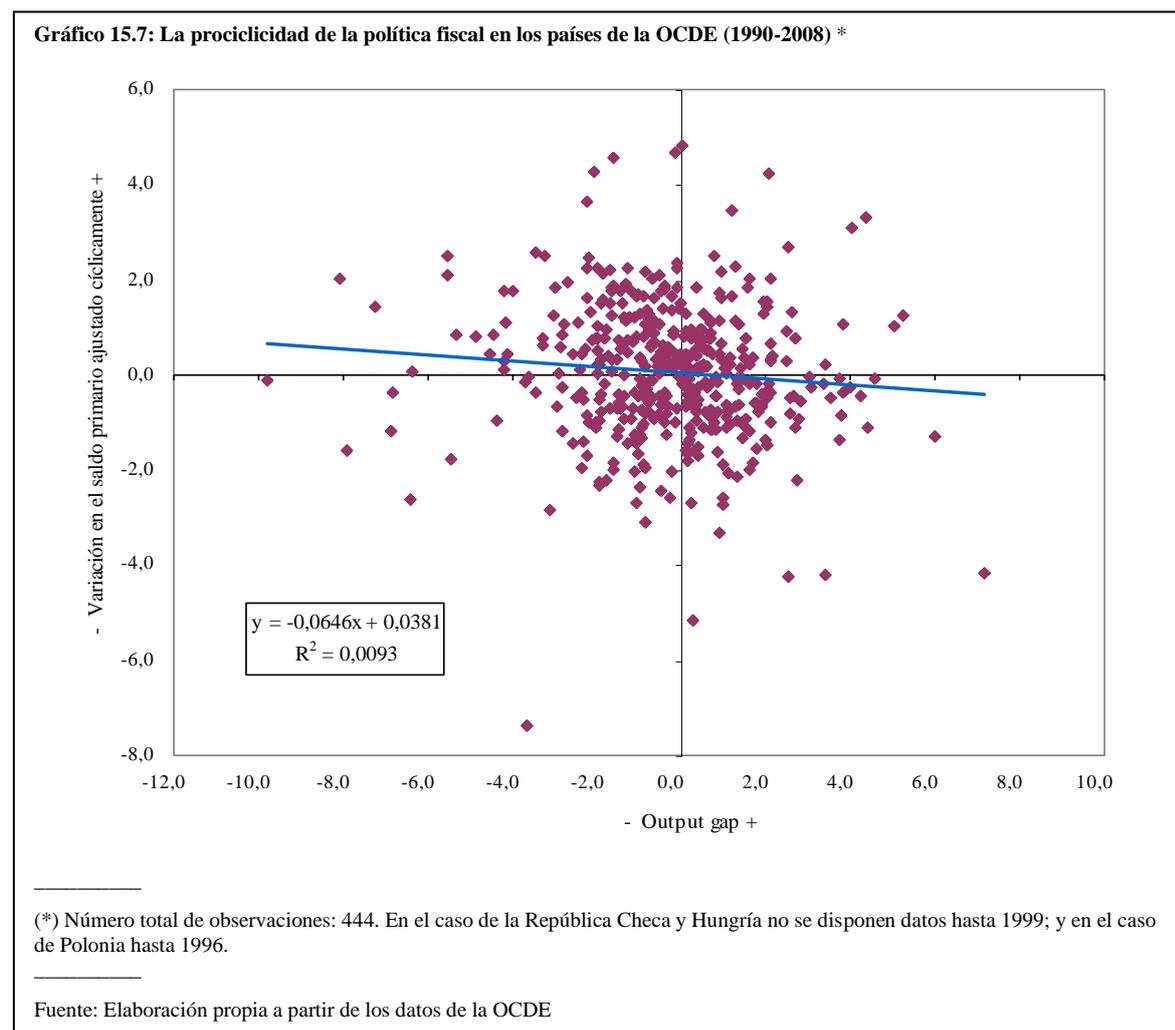
Con la intención de aproximarse a la naturaleza procíclica de la política fiscal, el gráfico 15.6 expone la relación existente entre las variaciones en el saldo presupuestario ajustado al ciclo y la brecha de producción. Se ha optado por utilizar el saldo primario con objeto de lograr una aproximación más fiel a las decisiones que verdaderamente adoptan las autoridades.²³



²¹ Tal y como la evidencia empírica y una parte sustancial de la literatura académica ha demostrado. A modo de ejemplo, véase Fatás y Mihov (2002).

²² Véase, por ejemplo, Buchanan (1986b). En este punto procede recordar las conclusiones alcanzadas en el capítulo 10, por lo que no nos extendemos más en ello.

²³ Existen todavía aproximaciones más certeras al concepto de déficit público y a su descomposición para tratar de diferenciar el efecto cíclico del *intencional*. Así, por ejemplo, Valle (1999) realiza una interesante distinción entre saldo



De ese modo, si la política fiscal discrecional fuese neutra; es decir, si los estabilizadores automáticos operasen de manera simétrica, los puntos se concentrarían en torno al eje de abscisas. En el caso de que la política fiscal discrecional fuese anticíclica, las observaciones se concentrarían en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo. Cuando –como es el caso de España– los puntos se concentran fundamentalmente en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, la política fiscal discrecional muestra un comportamiento procíclico: valores positivos (negativos) de la brecha de producción se corresponden con variaciones negativas (positivas) en el saldo presupuestario primario ajustado al ciclo.²⁴ Además, en el caso de nuestro país, las observaciones

cíclico y saldo discrecional, descomponiendo éste último en saldo estructural (asociado a fórmulas permanentes del comportamiento del sector público) y saldo ocasional (cambios temporales de determinadas partidas). Un desarrollo exhaustivo de esta cuestión se encuentra en el excelente trabajo de Navarro (2007).

²⁴ Como señalan Argimón *et al.* (1999), con la excepción de 1992, durante el período 1989-1993 la política fiscal fue fuertemente procíclica: ejerció un impulso continuamente expansivo, que habría tendido, en la fase alcista del ciclo, a

procíclicas son porcentualmente más relevantes en el período 1990-1997, lo que podría sugerir – obviamente con las cautelas necesarias– que las medidas de disciplina presupuestaria (PEC, Leyes de Estabilidad, etc.), han servido para mitigar la prociclicidad y no para acentuarla.

El comportamiento procíclico de la política fiscal discrecional ha sido un rasgo habitual del activismo fiscal no sólo en la UE,²⁵ sino también en la OCDE. Si se generaliza el gráfico 15.6 al conjunto de los países de la OCDE durante el mismo período, se observa una dispersión manifiesta de las observaciones (gráfico 15.7). No obstante, la relación negativa entre ambas variables continúa manteniéndose: las modificaciones en la política presupuestaria realizadas por las autoridades no respondieron a las necesidades que se derivaban del ciclo económico.

En definitiva, parece posible afirmar que la política fiscal discrecional ha sido, en el mejor de los casos, acíclica. Así lo confirma también la evidencia econométrica. Balassone y Kumar (2007b) consideran que las decisiones discrecionales han logrado anular el efecto de los estabilizadores automáticos, especialmente en períodos de prosperidad económica. Durante la parte baja del ciclo, la política fiscal discrecional tiende a ser acíclica (o ligeramente anticíclica), aunque destacan que la prociclicidad se mantiene en el caso de los países emergentes.

Según estos autores, existen tres causas por las que se produce la prociclicidad de la política fiscal discrecional.²⁶ En primer lugar, las dificultades de valorar el ciclo económico, que se producen por los siguientes motivos: dificultades de estimación del crecimiento potencial, de valoración de la brecha de producción y de la posición cíclica de la economía; accesibilidad retardada a los datos necesarios para confeccionar la política fiscal discrecional; y, por último, problemas de los retardos temporales en la implementación de las medidas fiscales.

En segundo lugar, los autores inciden en factores vinculados a la economía política y su interacción con las decisiones presupuestarias que provocan, por ejemplo, una dinámica de gasto positiva en época de bonanza económica, en vez de una moderación en el gasto como sería preceptivo. Las motivaciones políticas, el papel de los grupos de presión o el problema de los recursos de propiedad común aparecen vinculados a este problema.

El tercer elemento que destacan está relacionado con las restricciones financieras y las limitaciones de acceso a los mercados de capital internacionales que se producen, fundamentalmente, para las economías emergentes y durante la parte bajista del ciclo económico.

exacerbar las tensiones inflacionistas, sin que, aparentemente, ese carácter expansivo hubiera permitido, en los años de crisis, compensar la caída de la actividad (pp. 85-86).

²⁵ Como pone de manifiesto, por ejemplo, la Comisión Europea (2001).

²⁶ Balassone y Kumar (2007b), pp. 24-28.

La financiación externa suele restringirse cuando las condiciones económicas son desfavorables, que es, precisamente, cuando más se necesita.

En definitiva, cuando la política fiscal actúa de manera procíclica, las decisiones del gestor de la política económica terminan exacerbando las fluctuaciones económicas. En este contexto, la política fiscal no sólo no logra estabilizar las oscilaciones cíclicas, sino que se convierte en sí misma en un elemento altamente desestabilizador, que ejerce un papel negativo sobre el crecimiento económico, tal y como han subrayado Fatás y Mihov (2002). Estos autores demuestran, además, que las restricciones políticas contribuyen favorablemente a contener los efectos desestabilizadores de las decisiones fiscales discrecionales.

Es preciso realizar dos comentarios al hilo de lo apuntado hasta el momento. En primer lugar, procede recordar que uno de los argumentos que aducen quienes proponen un organismo fiscal independiente cuyo objetivo sea la estabilización macroeconómica, es que su funcionamiento autónomo permitiría acortar los retardos de implementación de la política fiscal. Si bien esto es cierto, este hecho no garantiza –necesariamente– una mayor eficacia de la política fiscal discrecional, ya que ésta no lograría superar ninguna de las otras limitaciones que han sido expuestas en este apartado.

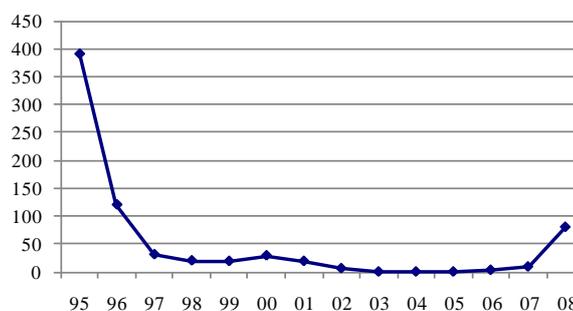
En segundo lugar, los problemas de acceso a la financiación internacional a los que se aludía vienen motivados, en gran parte, por la pérdida de confianza de los inversores en esa economía en cuestión. Los mercados financieros suelen castigar con la exigencia de mayores tipos de interés a la deuda emitida por los países con menor estabilidad macroeconómica. De la misma manera, suelen premiar los compromisos reales con la disciplina,

tal y como, por ejemplo, muestra la brusca caída del diferencial con el bono alemán a diez años provocada, en gran medida, por el cambio de orientación de la política fiscal que se produjo en España a partir de 1996 y que se mantuvo durante los años siguientes hasta el inicio de la presente crisis económica (gráfico 15.8).

En este sentido, un organismo fiscal independiente, orientado a la sostenibilidad de las finanzas públicas, en el que la deuda pública se mantuviese dentro de parámetros razonables,

Gráfico 15.8: Diferencial de rentabilidad con el bono alemán a diez años (1995-2008)

(en puntos básicos)



Fuente: Elaboración propia (véase anexo estadístico al final del capítulo)

podría reducir ostensiblemente esos problemas de confianza, facilitando así una adecuada financiación cuando, ante situaciones excepcionales, la economía nacional así lo requiriese.

En definitiva, lo subrayado hasta el momento obliga a ser, cuanto menos, escéptico con la efectividad de la política fiscal discrecional para contrarrestar las oscilaciones cíclicas. Con ello no se quiere negar la posibilidad de que determinadas medidas discrecionales puedan ser necesarias en situaciones verdaderamente excepcionales. Lo que parece sensato es que, si se trata de establecer una pauta habitual de comportamiento sistemático del sector público, ésta deba estar claramente orientada a la estabilidad presupuestaria. No en vano, las limitaciones que manifiesta el activismo fiscal pueden tornar los teóricos costes de prescindir de él en beneficios económicos sustanciales para el país que lo restringe.

15.3.2 Las reglas fiscales, la inversión pública y el crecimiento económico a largo plazo

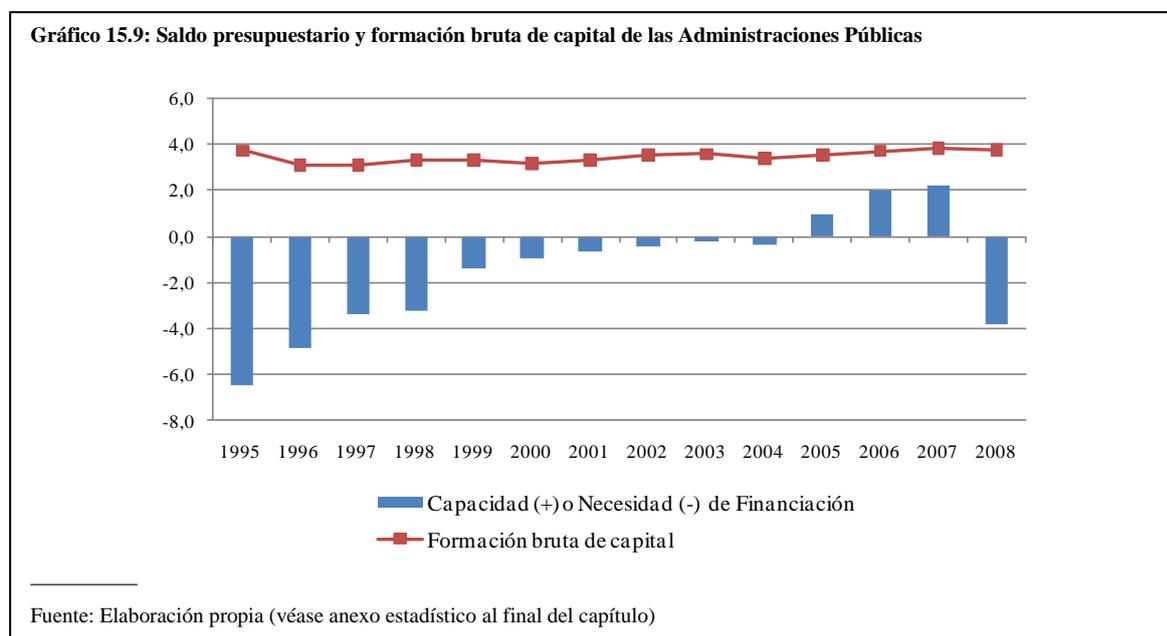
Quienes critican las restricciones fiscales porque limitan las posibilidades de estabilización de la economía suelen aducir, además, los efectos negativos que podrían ejercer sobre el crecimiento económico. El razonamiento parte de la base de que las limitaciones al déficit tienen como efecto colateral la caída de la inversión pública, socavando con ello uno de los pilares del crecimiento a largo plazo.

En nuestra opinión, este razonamiento requiere ser matizado por dos motivos. En primer lugar porque, al menos para el caso español, la relación inversión pública-déficit público no está tan clara a largo plazo; y, en segundo lugar, porque las reglas fiscales pueden contribuir al logro de políticas estables, sostenibles y eficientes, cuyos efectos repercuten de manera favorables sobre el crecimiento a largo plazo.

En relación con la inversión pública,²⁷ la escasa visibilidad a corto plazo de los gastos de inversión y su menor rigidez hace que los políticos, cuando se ven sometidos a severas restricciones presupuestarias, prefieran ajustar esta partida antes que rebajar otras categorías de gasto más rígidas o con mayor visibilidad social y, por tanto, más susceptibles de influir en el apoyo del electorado.

²⁷ En lo que sigue, se va a suponer que la inversión pública juega un papel positivo en el crecimiento del producto a largo plazo. Sin embargo, la evidencia empírica no es concluyente en este sentido, siendo los resultados obtenidos sensibles a las metodologías y a los datos empleados. De igual forma, no está claro en qué medida la inversión pública es capaz de explicar las diferencias observadas entre países en las tasas de crecimiento del producto *per cápita*. Tampoco resultan concluyentes las investigaciones acerca de los costes o beneficios de la inversión pública sobre las empresas privadas. Sobre estas cuestiones véase, por ejemplo, De Castro Fernández y González Mínguez (2008), pp. 6-9 o Comisión Europea (2008), p. 139.

Aparentemente, el caso de España no ha sido una excepción. González-Páramo relaciona econométricamente el cambio de peso de la inversión pública en el PIB con los cambios en el ratio de déficit estructural primario sobre el PIB para el período 1964-2000. Su conclusión es que cada punto porcentual de reducción del déficit primario ha venido asociado a una caída a corto plazo de la inversión de casi 0,2 puntos.²⁸ Sin embargo, como indica este economista, no es posible establecer una relación de largo plazo entre la tasa de inversión pública y el déficit, ni se detecta causalidad estadística entre ambas variables en ninguna dirección. Este hecho le lleva a concluir que los resultados de su estimación se cumplen tan sólo en el corto plazo, siendo la inversión pública independiente del déficit en el medio y largo plazo.



El gráfico 15.9 muestra con bastante claridad que el saldo presupuestario y la inversión pública no han guardado una relación significativa en nuestro país durante los últimos años. Mientras que el déficit público ha tendido a reducirse, la formación bruta del capital ha permanecido relativamente constante durante todo el período considerado. De hecho, tan sólo en un ejercicio concreto –1996– se produjo una contracción significativa de dicha magnitud. Esta constatación podría confirmar la inexistencia de una relación a largo plazo entre déficit e inversión pública, aunque, a corto plazo, pueda ser utilizada como elemento de ajuste.

La evidencia econométrica que aporta la Comisión Europea (2003) apunta a un efecto ambiguo en relación con las consecuencias que el marco fiscal de la UE ha tenido sobre la inversión pública, que depende también de cada país: por un lado, existe un efecto positivo directo

²⁸ González-Páramo (2001), p. 75.

derivado de que los gobiernos, conscientes de que sus déficits fiscales iban a ser menores, pudieron tener incentivos adicionales a favor de un mayor gasto en inversión. Por otro lado, pudo existir un efecto indirecto negativo consecuencia de la voluntad de acceder a la moneda única en la primera vuelta, que hizo que los países con grandes desequilibrios optasen por reducir la inversión pública para cumplir así con los requisitos.

En segundo lugar, quienes critican las reglas fiscales por considerar que podrían ejercer un papel negativo sobre el crecimiento omiten las ventajas que se derivan de dichas reglas si logran disciplinar a los gobiernos y contribuyen a la formulación de políticas estables, sostenibles en el tiempo y eficientes. Esto es así, porque, como ha destacado el BCE (2001) una política fiscal de este tipo tiene efectos positivos sobre los principales determinantes del crecimiento económico a largo plazo: estimula la formación de capital, los cambios tecnológicos y la innovación y fomentan el ahorro y el empleo.²⁹

Además, como se ha señalado anteriormente, las restricciones presupuestarias pueden reducir la volatilidad derivada de las políticas fiscales discrecionales a corto plazo; reducción que incrementa la tasa de crecimiento. El mencionado estudio de Fatás y Mihov (2002) demuestra que la volatilidad de la producción inducida por la política fiscal discrecional reduce el crecimiento económico en 0,6 puntos porcentuales para cada punto porcentual de incremento de esa volatilidad.

Por último, las restricciones fiscales pueden ejercer un papel positivo sobre la eficiencia de la política fiscal. Como indica el profesor González-Páramo (2005), cuando las restricciones son severas, los gobiernos se ven en la obligación de diseñar programas de gasto menos costosos, a gestionar los existentes con mayor eficiencia y a recaudar impuestos con mayor efectividad.

La regla de equilibrio presupuestario resulta ser especialmente transparente, ya que introduce incentivos para mejorar la asignación de los recursos públicos. El gobierno que desee incrementar el gasto público en sanidad, educación o cualquier otra partida puede hacerlo sin restricciones legales, pero está obligado a incrementar en paralelo los impuestos necesarios para su financiación, lo que acerca a los ciudadanos el coste real de la actividad pública e incrementa su coste político.

En definitiva, en contra de lo que pueda parecer en un primer momento, unas reglas fiscales severas, que limiten la aparición de déficits fiscales, lejos de resultar perjudiciales, podrían contribuir favorablemente al crecimiento económico a largo plazo.

²⁹ En este sentido, lo realmente relevante a los efectos del crecimiento a largo plazo, más que el tamaño del saldo presupuestario, es la composición del gasto público, como se indicará más adelante.

15.3.3 La consolidación fiscal y sus consecuencias sobre el crecimiento a corto plazo: la aparición de efectos no keynesianos

Parece existir una relativa unanimidad en torno a los beneficios que la estabilidad presupuestaria y la reducción del déficit público pueden suponer para la inversión en el medio y largo plazo, por la vía de los menores tipos de interés. Sin embargo, tradicionalmente, se ha venido alegando que, a corto plazo, la reducción del déficit podría provocar una contracción de la demanda agregada y, con ello, de la producción y del empleo. Desde esta perspectiva, unas reglas fiscales estrictas, que obligasen a los gobiernos a emprender procesos de consolidación presupuestaria y limitasen su capacidad discrecional, podrían ser negativas para la actividad económica.

Esta conclusión, sustentada fundamentalmente en el papel del multiplicador keynesiano, ha sido cuestionada de manera activa desde los años noventa por una parte de la literatura académica. El razonamiento ha girado en torno a los denominados “efectos no keynesianos” que pueden prevalecer cuando se considera el papel de las expectativas racionales y la consolidación presupuestaria es amplia, persistente y creíble.³⁰

La credibilidad que otorguen los agentes privados es el ingrediente fundamental para que se desencadenen estos efectos no keynesianos, a través de una doble vía: el consumo y la inversión. Una reducción creíble y prolongada del déficit público puede llevar a un incremento del consumo agregado de los individuos, impulsado por una mejora de sus expectativas en relación con su renta permanente, así como por la generación de un efecto riqueza positivo. En segundo lugar, la mejora de las expectativas respecto a las oportunidades de beneficio futuro, acompañada de una reducción de los tipos de interés reales, puede favorecer a la inversión privada, desencadenando un efecto atracción (*crowding-in*) que estimule la actividad productiva.

La suma de ambos efectos podría hacer que la consolidación presupuestaria tuviese efectos expansivos incluso a corto plazo. Se trata de una posibilidad que no se queda meramente en un plano teórico: diversos estudios empíricos avalan la aparición de este tipo de efectos. En el caso concreto de los países europeos, la Comisión Europea (2003) concluye que en torno a la mitad de los episodios de consolidación presupuestaria llevados a cabo en la UE en las últimas tres décadas han supuesto una aceleración inmediata del crecimiento económico, y aproximadamente una cuarta parte tuvieron lugar, además, sin estímulo monetario expansivo.³¹

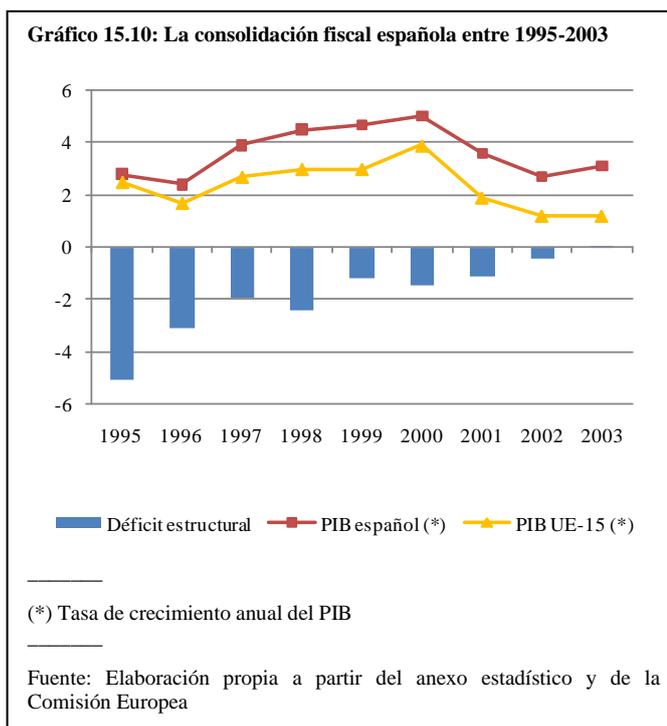
³⁰ Véase, por ejemplo, Giavazzi y Pagano (1990 y 1996).

³¹ En el caso concreto de España, De Castro (2003) aporta evidencia empírica sobre la existencia de efectos no keynesianos del gasto público durante el período 1980-2001. Von Hagen, Hughes-Hallett y Strauch (2001) también estudian los episodios de consolidación fiscal en la UE durante los años noventa. Su conclusión es que, durante aquel período, no existe evidencia empírica que favorezca ni a los efectos keynesianos ni a los no keynesianos.

Algunos elementos como el tamaño y la perseverancia de la consolidación, o la situación inicial de las finanzas públicas condicionan la aparición de estos efectos no keynesianos.³² Sin embargo, el factor fundamental de cara al éxito de la consolidación fiscal y a su impacto sobre el crecimiento y el empleo parece ser la composición que tenga el paquete de ajuste presupuestario. En este sentido, las consolidaciones fiscales exitosas suelen estar basadas en disminuciones del consumo público y de las prestaciones sociales, mientras que suelen fracasar aquellas que se centran en incrementos en los impuestos o en reducciones en la inversión pública que, además, generan un efecto negativo sobre el crecimiento a largo plazo.³³

Es preciso resaltar, además, que el argumento basado en los efectos no keynesianos tiene un carácter bidireccional: si la credibilidad y la mejora de las expectativas por parte de los agentes puede reducir los efectos negativos o incluso generar efectos positivos en las contracciones fiscales también en el corto plazo, las expansiones fiscales podrían resultar contractivas para la actividad económica en ese mismo intervalo temporal, si se produce un empeoramiento de las expectativas. Este hecho cuestiona de nuevo la efectividad de la política fiscal discrecional y aporta un argumento adicional a favor de la estabilidad presupuestaria.

A modo de aproximación descriptiva, el gráfico 15.10 ilustra como un período de consolidación presupuestaria como el que tuvo lugar en España durante los años 1995-2003 puede ir acompañado de un crecimiento vigoroso, si dicho proceso es amplio y creíble. Así, el déficit estructural pasó del 5,1% en 1995 al equilibrio presupuestario en 2003. Al mismo



³² El tamaño y la perseverancia afectan positivamente a la credibilidad del ajuste fiscal practicado. En relación con la situación de partida, es preciso considerar el impacto no lineal de la política fiscal. Así, los efectos no keynesianos tienden a ser más amplios en países con déficit y deuda pronunciados, ya que los agentes esperan un ajuste severo del gasto público y, con ello, un incremento en su ingreso permanente. Además, existe otro factor asociado a la distorsión que generan los impuestos: un país altamente endeudado, que transmita la firme voluntad de acometer una consolidación fiscal, traslada a los agentes su voluntad de no alterar en exceso los impuestos para hacer frente a esa deuda.

³³ Véase Alesina y Perotti (1995b y 1996c).

tiempo, la economía española creció con cierta fortaleza, sobre todo durante los años en que el esfuerzo de consolidación fue mayor (1996-1999). De hecho, en el período considerado, España fue capaz de crecer por encima de la media de la UE-15, mostrando así que dicho crecimiento fue más allá del impulsado por el ciclo económico europeo.³⁴

En definitiva, aunque con la debida cautela propia de la dificultad de medición de estos efectos no keynesianos, es posible concluir que los procesos de consolidación presupuestaria prolongados y creíbles pueden no resultar perjudiciales para la actividad económica ni siquiera en el corto plazo, si los denominados efectos no keynesianos reducen o prevalecen sobre los efectos contractivos de la demanda que indica la teoría keynesiana.

En consecuencia, las reglas fiscales estrictas no tendrían por qué suponer ningún perjuicio para la actividad económica; más aún si se instrumentalizan a través de un organismo fiscal independiente que, como se subrayó en capítulo 11, constituye la máxima expresión de compromiso y fomento de la credibilidad por parte de las autoridades en su intención de preservar la estabilidad de las finanzas públicas.

15.4. Los problemas de aplicación del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo

Hasta este momento, el capítulo se ha centrado en la importancia de implementar reglas estrictas con el fin de limitar el sesgo deficitario de la política fiscal. En los siguientes apartados se justifica la conveniencia de apostar por un equilibrio presupuestario anual, como pauta de comportamiento *habitual*.

Esta opción es frecuentemente criticada por su excesiva rigidez, alegando que merma sustancialmente la capacidad de llevar a cabo intervenciones anticíclicas por parte de las autoridades. Por ello, se suele proponer una alternativa relativamente próxima, consistente en alargar el período de referencia, persiguiendo un equilibrio presupuestario que tenga lugar a lo largo del ciclo económico. Se trata de una opción de gran atractivo teórico que aparenta combinar adecuadamente la rigidez de una regla fuerte (la de equilibrio presupuestario) con la flexibilidad necesaria para que el gestor de la política económica establezca la economía en función de la situación cíclica.

³⁴ Resulta especialmente importante interpretar esta información con cautela, ya que existen diversos factores que podrían estar compensando un posible efecto keynesiano de la consolidación fiscal. El más importante es, quizás, la laxitud de la política monetaria durante el período considerado. Precisamente por ello, algunos estudios como el de la Comisión Europea (2003), adaptan también sus conclusiones en este sentido.

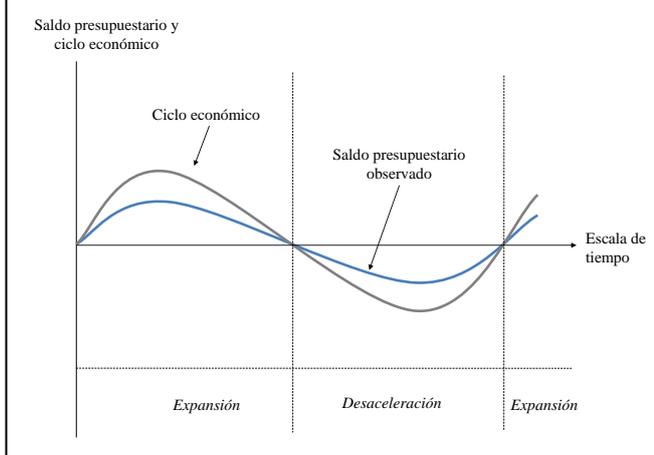
Su funcionamiento, de macada orientación keynesiana, es en esencia sencillo. La política presupuestaria debe orientarse a la estabilización macroeconómica, permitiendo la aparición de ciertos déficit presupuestarios que estimulen la demanda agregada cuando la economía se encuentra estancada, y liquidando el presupuesto con superávit cuando las condiciones cíclicas son favorables y

pueda existir cierto riesgo de inflación. El resultado teórico es impecable: déficit y superávit se compensan entre sí de manera flexible a lo largo del ciclo económico, alcanzando el equilibrio presupuestario que exige la disciplina, no tanto año a año, sino a lo largo de un ciclo económico completo (ver figura 15.1).

El equilibrio a lo largo del ciclo puede ser alcanzado de diversas maneras. Así, dicho equilibrio podría surgir suponiendo que el componente estructural se encuentra en equilibrio año a año, siendo en este caso el saldo el observado igual al componente cíclico.³⁵ Por otro lado, el equilibrio a lo largo del ciclo podría lograrse en un contexto en el que la estabilización fiscal trasciende el libre juego de los estabilizadores automáticos, considerando acciones discrecionales anticíclicas que se contrarrestan a lo largo del ciclo económico. Este caso, que sigue con cierta fidelidad las políticas anticíclicas de naturaleza keynesiana, consiste en recortar los impuestos y/o incrementar los gastos en momentos de recesión y llevar a cabo medidas de signo contrario en las expansiones económicas. Aunque es este último supuesto –fundamentalmente– el que tenemos en mente en las siguientes líneas, en muchos casos, las consideraciones que formulamos también son de aplicación en el primer caso.

El equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, que aparenta ser sencillo y transparente, tiene sin embargo serios inconvenientes que, en la práctica, limitan manifiestamente su potencial. Estas limitaciones son, a nuestro juicio, de dos tipos: teóricas y técnicas, existiendo una fuerte interrelación entre ellas, en la medida en que las segundas no son más que la consecuencia práctica de las primeras.

Figura 15.1: El equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico



³⁵ Esta es la filosofía que parece inspirar al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en su formulación inicial.

Las limitaciones teóricas han sido adecuadamente expuestas por Buchanan y Wagner (1977).³⁶ En primer lugar, es preciso destacar que los ciclos económicos no son regulares ni en su amplitud ni en su secuencia temporal. En la figura 15.1 anterior se ha supuesto un ciclo económico simétrico, cuando lo normal es que sean asimétricos, lo que significa que la actividad económica no aumenta y disminuye a un ritmo regular y predecible. Pero, además, los ciclos económicos no son exógenos a las propias políticas económicas, sino que están marcadamente condicionados por éstas (por ejemplo, a través de la política monetaria), lo que constituye una dificultad adicional y una importante fuente de incertidumbre. En último lugar, el equilibrio presupuestario a lo largo de ciclo peca de una cierta carencia de realismo, cuando lo que se pretende es que sea el Gobierno quien lleve a cabo determinadas acciones discrecionales para contrarrestar las oscilaciones cíclicas. Los gobiernos, cuyo objetivo es cosechar el mayor apoyo electoral, incurren más fácilmente en un déficit que en un superávit presupuestario, por lo que carece de sentido esperar que ambos elementos aparezcan con la misma facilidad y tiendan a compensarse a lo largo del tiempo.

Conscientes de estos problemas, los defensores de la creación de un organismo fiscal independiente han abogado por delegar en una institución de este tipo la decisión sobre qué déficit o qué superávit se debe perseguir en un ejercicio determinado, o la gestión de la política de estabilización fiscal. En opinión de los proponentes, el aislamiento de estos organismos respecto a las presiones políticas, por un lado, y los conocimientos y habilidades técnicas de sus funcionarios, por otro, deberían poder superar estas limitaciones.

Incluso suponiendo que los burócratas del organismo careciesen de incentivos particulares que les llevase a desviarse de los objetivos oficiales,³⁷ ¿se lograría con ello alcanzar el ansiado equilibrio entre disciplina y flexibilidad? En nuestra opinión, la respuesta debe ser, necesariamente, negativa, por las limitaciones de naturaleza técnica que padece el gestor de la política económica, que son consecuencia de los problemas de información incompleta e incertidumbre que caracterizan las decisiones del “déspota benevolente”.

El gestor de la política económica, llámese gobierno u organismo fiscal independiente,³⁸ se encuentra con problemas sustanciales derivados de la compleja realidad económica, que hacen que perseguir el equilibrio económico a lo largo del ciclo resulte una tarea francamente compleja, cuando no imposible.

³⁶ Véanse, en particular, los capítulos 7 y 10 de su obra.

³⁷ Suposición que, como se ha expuesto en el capítulo 10, resulta altamente cuestionable.

³⁸ Estamos, por tanto, de acuerdo con Schuberth (2004) cuando, en relación con los problemas de incertidumbre, se cuestiona por qué los funcionarios de un organismo fiscal independiente están en mejor posición que los funcionarios del ministerio, por ejemplo, para calcular el saldo presupuestario ajustado al ciclo.

Para articular una política fiscal en un marco de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico es necesario prever con precisión, y en tiempo real, el valor que adoptan ciertas variables que no son directamente observables. Es más, habitualmente, el gestor de la política económica no conoce el valor definitivo hasta que ha transcurrido un cierto tiempo.

Un gestor de la política económica que se guíe por un objetivo de esta naturaleza precisa tener un indicador válido del ciclo económico, así como conocer el punto de ese ciclo en el que se encuentra la economía. Además, de cara a la adopción de medidas, es necesario que conozca la posición fiscal subyacente, discerniendo el componente estructural del cíclico, para así tener una idea del margen presupuestario real del que dispone.

En estos casos, una herramienta esencial es el saldo ajustado cíclicamente, que se obtiene de manera residual, descontando del saldo presupuestario observado, su componente cíclico. Desde un punto de vista técnico, este componente cíclico se obtiene como potencia de dos factores:³⁹

- La brecha de producción, expresada como la diferencia entre el PIB real (demanda efectiva de bienes) y el PIB potencial (oferta potencial de bienes), que es un indicador de la posición cíclica de la economía.
- La sensibilidad total del saldo presupuestario frente al ciclo económico, como indicador del impacto del ciclo económico sobre el saldo observado.

Resulta sencillo imaginar las dificultades metodológicas que entraña realizar estos cálculos. En primer lugar, porque se basan en variables como los saldos observados y el PIB, que son revisadas de manera continuada. Pero, además, porque la brecha de producción y las elasticidades necesarias para conocer el saldo ajustado cíclicamente están sujetas a diversas fuentes de riesgo que condicionan notablemente su utilidad.

De especial relevancia es la cuestión de la estimación del producto potencial y de la brecha de producción, que depende sustancialmente de la valoración realizada acerca de las perspectivas económicas futuras. Los errores de previsión que se realizan obligan a revisar frecuentemente los valores obtenidos para esta variable, de modo que la incertidumbre acerca de la posición presupuestaria subyacente no se despeja hasta que, *varios años más tarde*, se dispone de un valor relativamente definitivo.⁴⁰

³⁹ En lo que sigue se hace uso del excelente trabajo de González Mínguez y Ulloa Ariza (2007). En relación con los problemas metodológicos del saldo ajustado cíclicamente también resulta muy recomendable Comisión Europea (2002).

⁴⁰ González Mínguez y Ulloa Ariza (2007), p. 87.

Como expone el BCE (2000), el producto potencial y la brecha de producción están rodeados de una gran incertidumbre que hace que su utilidad sea limitada, de cara a la política económica práctica. Esa incertidumbre es de tres tipos:

1. Incertidumbre de modelo, derivada de la inexistencia de un acuerdo sobre cómo modelarlo;⁴¹
2. Incertidumbre de los parámetros, incluso aún cuando existiese acuerdo en relación con el modelo a utilizar. Efectivamente, no existe una única forma de determinar los parámetros de un modelo concreto. Además, estos parámetros tienden a alterarse a lo largo del tiempo como consecuencia de cambios estructurales en la economía; y
3. Incertidumbre de los datos, que son revisados frecuentemente a lo largo de tiempo y, en algunos casos, de manera muy significativa.

La Comisión Europea, la OCDE y el FMI elaboran periódicamente estimaciones de la brecha de producción. Como se puede observar en el gráfico 15.11, estas estimaciones suelen diferir, en ocasiones, de manera sustancial en cuanto al nivel. Es importante resaltar que la divergencia se produce, incluso, una vez que los datos han sido revisados (transcurridos una serie de años); es decir, cuando éstos pueden ser considerados finales. Las diferencias que se producen en las estimaciones en tiempo real son mucho más acentuadas y se derivan del método de cálculo elegido y de las hipótesis subyacentes, que precisan ser formuladas en todos los casos.⁴²

También resulta interesante contemplar el signo de las variaciones de la brecha de producción, por ser éste un indicador importante para realizar un adecuado diagnóstico de la posición cíclica de la economía (gráfico 15.12). La divergencia existente en este caso es menor; si bien, en ocasiones, los diversos métodos han arrojado resultados distintos incluso en relación con el signo de la variación.

⁴¹ Este aspecto, de gran complejidad técnica, ha dado pie a un intenso debate teórico en el que no se va a entrar. Como es sabido, existen dos enfoques fundamentales para el cálculo de la brecha de producción: el primero se basa en técnicas estadísticas, destacando el filtro Hodrick-Prescott para estimar el PIB tendencial y la brecha de producción; el segundo consiste en la descomposición mediante estimaciones de la función de producción, destacando el caso de la función de Cobb-Douglas. Ambos enfoques presentan ventajas e inconvenientes. Como exponen Hernández de Cos y Ortega (2005), aunque desde un punto de vista conceptual puede ser más interesante utilizar el método de la función de producción, este enfoque introduce supuestos adicionales (por ejemplo, la especificación precisa de la función a estimar) y estimaciones auxiliares (en torno a la productividad total de los factores, la tasa de desempleo estructural y el *stock* de capital de la economía) que complican todavía más el análisis (pp. 252-253).

⁴² Para un mayor detalle de las metodologías existentes, véase BCE (2000).

Gráfico 15.11: La brecha de producción según la OCDE, la Comisión Europea (*) y el FMI. España (1990-2010)

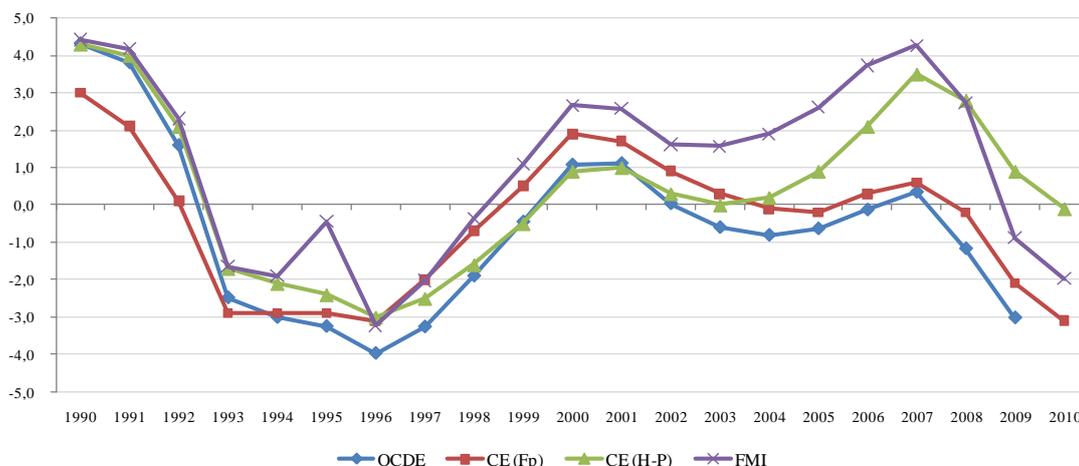
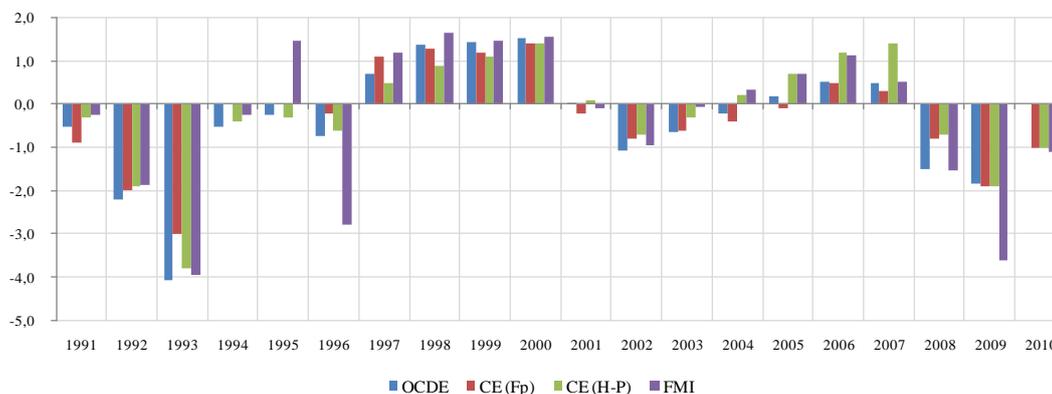


Gráfico 15.12: Variaciones en la brecha de producción según las distintas estimaciones. España (1991-2010)



(*) En el caso de la Comisión Europea, se han tomado los dos métodos que utiliza dicha institución para el cálculo de la brecha de producción: la Función de producción (Fp) y el filtro Hodrick-Prescott (H-P). El segundo método es utilizado en la actualidad a modo de respaldo del primero, que es por el que se inclina principalmente la Comisión.

Fuente: OCDE, Comisión Europea, FMI y elaboración propia

Todo ello puede conducir, como es lógico, a valoraciones distintas sobre la situación de la economía en general y de las finanzas públicas en particular, así como sobre la intensidad e, incluso, el signo de las medidas fiscales que se precisan. Se plantean, por tanto, diversas dudas fundamentales: ¿cuál de las estimaciones se aproxima al valor *verdadero*, en caso de que existiese un valor verdadero? ¿Cuál de ellas debe utilizar el gestor de la política económica, teniendo en cuenta que las diferencias son mucho más pronunciadas en tiempo real; es decir, cuando necesita los datos para implementar su política de estabilización?

La brecha de producción es un concepto esencial para el análisis de las diversas políticas, como prueba el hecho de que organismos como la Comisión Europea estén continuamente tratando

de mejorar sus estimaciones en tiempo real.⁴³ No obstante, sus problemas metodológicos hacen que carezca de utilidad como elemento sobre el que basar una estrategia de política económica a futuro. Su inhabilidad para capturar adecuadamente los cambios estructurales hasta que éstos han ocurrido, así como los valores distintos que se obtienen según el enfoque adoptado y las hipótesis realizadas, pueden inducir a errores graves en el diagnóstico de la situación macroeconómica y, en consecuencia, en las respuestas de política económica elaboradas.

Limitaciones tan relevantes afectan también al cálculo de las sensibilidades. Más concretamente, es necesario agregar las elasticidades de las distintas rúbricas de ingresos y gastos frente a sus respectivas bases y de las propias bases frente a la brecha de producción, ponderadas por los pesos respectivos de cada rúbrica dentro del conjunto de ingresos y gastos.

En este caso, los problemas de medición tienen su origen en las simplificaciones que se realizan en la relación entre las variables fiscales y el ciclo económico, que no consideran algunas complejidades que tienen lugar en el mundo real. Así, se utiliza como respuesta cíclica del saldo la media ponderada de las elasticidades de los distintos capítulos presupuestarios frente al PIB.⁴⁴ El principal inconveniente de dicha simplificación estriba en que las elasticidades no son –como se considera– constantes en el tiempo, sino más bien al contrario, varían sustancialmente en muchos casos.

En suma, el gestor de la política económica formula su política en un entorno rodeado de una fuerte incertidumbre, en el que carece de toda la información que precisa para implementar con ciertas garantías de éxito una regla presupuestaria basada en el ciclo económico.

Es posible establecer una aproximación genérica a este problema de incertidumbre que rodea al cálculo de la posición fiscal subyacente a partir del trabajo de González Mínguez y Ulloa (2007). Estos autores tratan de evaluar el impacto que se produce, respectivamente, como consecuencia de los errores de estimación de la brecha de producción y de las elasticidades impositivas en la UEM durante el período 1999-2004. La combinación de ambos elementos da lugar a las cuatro posibilidades recogidas en el gráfico 15.13. De especial interés revisten las líneas azul y roja. La primera de ellas, formada tanto por valores correctos de la brecha de producción (obtenidos varios

⁴³ Véase Comisión Europea (2008), pp. 94-100. Da la impresión que los procedimientos de estimación de la brecha de producción son cada vez más complejos desde un punto de vista técnico, con la intención de captar más adecuadamente una realidad económica rodeada de una fuerte incertidumbre.

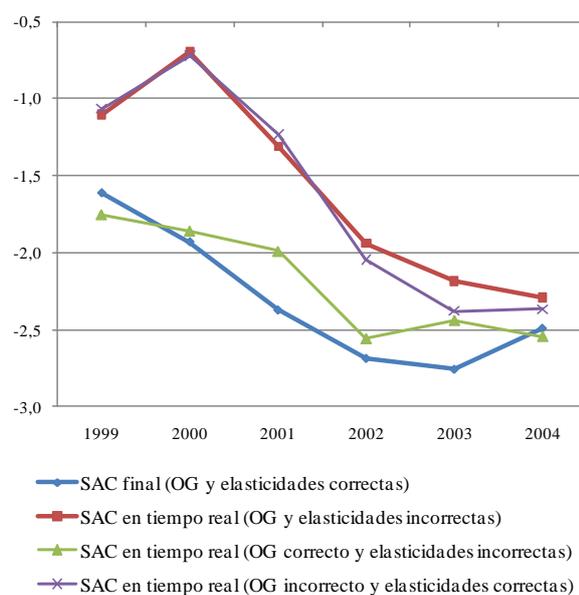
⁴⁴ En el caso de los ingresos, el cálculo de las elasticidades se aplica a diversos impuestos como el de la renta de las familias, el de sociedades, los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales. En relación con los gastos, el ajuste se suele realizar fundamentalmente en las prestaciones por desempleo, considerándose que el resto de las partidas no dependen del ciclo económico.

años después) como por las elasticidades observadas (no por las estimadas), es la que se obtendría en un mundo que podría denominarse “ideal”, en el que no existen los problemas de información incompleta ni de incertidumbre. La línea roja, por su parte, representa el saldo ajustado cíclicamente obtenido en tiempo real; es decir, cuando el gestor de la política económica no dispone de valores finales para la brecha de producción ni de elasticidades observadas. Esta línea es la que se obtiene en el mundo real, en el que el gestor de la política económica opera fuertemente condicionado por su falta de información y por la incertidumbre que caracteriza a la compleja realidad económica.

En términos prácticos, las consideraciones anteriores tienen una repercusión significativa respecto a la capacidad real del gestor de la política económica para conocer la posición fiscal subyacente en tiempo real, y de formular una política económica que aspire a contrarrestar las oscilaciones cíclicas. No distinguir adecuadamente la posición cíclica de la economía, así como la parte de los gastos y de los ingresos públicos que se debe al ciclo económico y la parte que tiene una naturaleza estructural puede suponer una importante desviación respecto al objetivo perseguido y generar dosis adicionales de incertidumbre económica.

Así, por ejemplo, es posible vislumbrar dos situaciones en la que los errores de estimación de estas variables transmitan un mensaje erróneo al gestor de la política económica:⁴⁵ sobreestimar el déficit cíclico llevaría a subestimar el déficit estructural, llegando a la conclusión –errónea– de que existe margen adicional cuando, en realidad, éste se encuentra completamente agotado. En sentido opuesto, la subestimación del déficit cíclico llevaría a sobreestimar el déficit estructural induciendo al gestor de la política económica a practicar, de manera inadecuada, políticas excesivamente restrictivas.

Gráfico 15.13: El saldo ajustado cíclicamente (SAC) en un mundo con y sin incertidumbre



Fuente: González Mínguez y Ulloa (2007)

⁴⁵ Para simplificar la cuestión, prescindimos en este momento del problema del cálculo de sensibilidades al que se aludía anteriormente, así como del problema de los retardos temporales, que ha sido tratado en el epígrafe 8.2.2. En consecuencia el problema al que se enfrenta el gestor de la política económica es, todavía, mucho más complejo.

La consecuencia de estos errores es evidente: el gestor de la política económica termina errando en su estrategia presupuestaria a medio-largo plazo, y sus intervenciones no sólo no logran a estabilizar la economía, sino que exacerban las fluctuaciones cíclicas. De hecho, como se indicó previamente, la dificultad de valorar el ciclo económico y la posición cíclica de la economía es una de las causas principales que permite explicar el comportamiento procíclico que, a menudo, exhiben las políticas fiscales discrecionales.⁴⁶ El gestor de la política económica carece de la información necesaria en tiempo real para implementar medidas fiscales efectivas.

Recuadro 15.1: El objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre

El Real Decreto Legislativo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, constituye un claro ejemplo del reto que se le plantea al gestor de la política económica para articular una política económica orientada a lo largo del ciclo económico. Este RD, que flexibiliza el principio de estabilidad presupuestaria que fijaba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, expone su objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 3 como “la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación (...)”.

El art. 8.2 establece dicho objetivo: “La propuesta de fijación del objetivo de estabilidad estará acompañada (...) de un informe en el que se evalúe la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dicho objetivo”.

A partir de aquí, el RD contempla tres situaciones:

- Superávit presupuestario, “[s]i el informe prevé para la economía española un crecimiento económico superior a la tasa de variación que al efecto se hubiere fijado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7.3 de esta Ley”, y que es, según la Disposición transitoria primera, del 2% del PIB.
- Equilibrio presupuestario, “[s]i la previsión de crecimiento se encuentra entre las tasas de variación fijadas” del 2%.
- Déficit presupuestario, “[e]n el caso de que el informe prevea un crecimiento económico inferior a la tasa de variación”. En estos casos, el déficit se podrá situar, como máximo, en el 1% del PIB, distribuido en 0,20% para la Administración central, 0,75% para las Comunidades Autónomas y 0,05% para las Corporaciones Locales. La Seguridad Social, por su parte, debe elaborar y ejecutar sus presupuestos con equilibrio o superávit.

Los aspectos necesarios a considerar para la confección del informe técnico llamado a evaluar la posición cíclica de la economía son expuestos por el legislador en los siguientes términos (art. 8.2): “Este informe será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España sobre la posición cíclica de la economía española, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual y tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros de referencia: la previsión de evolución del Producto Interior Bruto nacional y diferencial respecto a su potencial de crecimiento, comportamiento esperado de los mercados financieros, del mercado laboral y del sector exterior, previsiones de inflación, necesidades de endeudamiento, las proyecciones de ingresos y gastos públicos en relación con el Producto Interior Bruto y el análisis de sensibilidad de la previsión.”

⁴⁶ Sobre este aspecto, véase el apartado 3.1. del presente capítulo, así como Balassone y Kumar (2007a), pp. 40-48.

Al margen de ciertas dudas concretas de menor trascendencia (por ejemplo, acerca del criterio de distribución del déficit según los distintos niveles de gobierno), surgen de inmediato diversas consideraciones genéricas. En primer lugar, la regla presupuestaria que contiene este RD sólo puede ser calificada de compleja y poco transparente, como queda claro en su exposición. En segundo lugar, cuando se contemplan las alusiones al ciclo económico y los parámetros de referencia que van a determinar la posición cíclica de la economía, se observa cómo descansan en muchas de las limitaciones descritas en este epígrafe: su cálculo está sujeto a importantes problemas metodológicos que hacen que su utilización resulte, cuanto menos, poco fiable.

En consecuencia, su aplicación está sujeta de manera significativa a los juicios de valor del gestor de la política económica, lo que puede dar pie a controversias en torno a los valores que adoptan las variables. Además, en nuestra opinión, la incertidumbre que rodea a la estimación del ciclo económico, tanto en lo que se refiere a su intensidad como a su duración, hacen más que probable la aparición de errores de política económica.

En definitiva, la implementación de una política fiscal basada en el ciclo económico se encuentra con los clásicos problemas de información incompleta e incertidumbre (discutidos anteriormente), que impiden que las variables en las que se basa puedan ser conocidas con un grado razonable de certeza en el momento en que se precisan.

El gestor de la política económica se enfrenta así a una inevitable contradicción: persigue un objetivo de gran complejidad técnica, pero carece de los medios necesarios para su consecución.⁴⁷ Por ello, en nuestra opinión, la “ingeniería presupuestaria”, sustentada en complejas estimaciones de variables no directamente observables, tiene muchas posibilidades de fracasar y, con ello, de minar la credibilidad del gestor de la política económica, sea éste el propio gobierno o un organismo fiscal independiente.

Para finalizar, es importante subrayar, de nuevo, que estas consideraciones no pretenden descartar la gran utilidad que supone la utilización de estos conceptos teóricos para un análisis *ex post* de la política fiscal e, incluso, para señalar determinadas tendencias y debilidades latentes en las finanzas públicas. Sencillamente se pretende destacar que no parece aconsejable basar la estrategia de política fiscal en ellos, como si el gestor de la política económica los conociese de manera oportuna, precisa e inequívoca.

Estas son, en definitiva, algunas de las limitaciones que padecen alternativas complejas como el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico. Frente a esta opción, que se acerca a una política fiscal óptima, la regla de equilibrio presupuestario anual con carácter general presenta –quizás– un atractivo teórico más reducido, pero su implementación no sólo resulta más sencilla,

⁴⁷ Contradicción similar a la expresada por Hayek en relación con los bancos centrales, tal y como se subrayó previamente (véase epígrafe 10.3.1).

clara y comprensible para el público en general, sino también más próxima al mundo real en el que opera el gestor de la política económica.

15.5. La dificultad de definir la sostenibilidad de las finanzas públicas

En relación con los límites a los que se enfrenta el gestor de la política económica en su política fiscal discrecional surge el concepto de “sostenibilidad de las finanzas públicas”, como expresión de la solvencia del gobierno a largo plazo.⁴⁸

La idea fundamental es que la aparición de déficit fiscales no es preocupante mientras éstos no comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Según este razonamiento, parece lógico aceptar un alza en el nivel de endeudamiento público en épocas de recesión, si va acompañado de una reducción de dicha magnitud en las etapas expansivas.

Intuitivamente, la sostenibilidad fiscal se asocia a una situación en la que el gobierno hace frente a sus compromisos de manera normal; es decir, sin incurrir en retrasos, fallidos y sin monetizar la deuda que ha contraído. Sin embargo, desde un punto de vista técnico, resulta francamente complejo definir con cierta precisión este concepto, lo que ha desembocado en un interesante e inconcluso debate sobre el nivel de deuda “razonable” o “sostenible”.

La evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de una política fiscal se suele realizar analizando el cumplimiento de la restricción presupuestaria intertemporal a la que, como cualquier otro agente, está sometido el gobierno. Empleando magnitudes en términos reales, la restricción presupuestaria del gobierno en un año cualquiera t se expresa del siguiente modo:⁴⁹

$$B_t = B_{t-1} + D_t + rB_{t-1} = (1+r)B_{t-1} + D_t \quad [1]$$

donde B_t es la deuda pública en el período t ; D_t es el déficit primario en t ; y r es el tipo de interés real (rendimiento de la deuda pública). En realidad, resulta más adecuado utilizar magnitudes en función del PIB, ya que la capacidad de pago de la deuda está estrechamente ligada al tamaño económico del país. A partir de aquí, realizando diversas transformaciones y considerando un horizonte infinito, la restricción presupuestaria intertemporal puede ser expresada de la siguiente manera:

$$b_t \leq \sum_{i=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^i} E_t[s_{t+i}] \quad [2]$$

⁴⁸ En este epígrafe vamos a utilizar, indistintamente, los conceptos de solvencia y sostenibilidad.

⁴⁹ En lo que sigue se establece una relación sencilla entre el déficit y la deuda pública, por lo que se prescinde de considerar los ajustes fondo-flujo que complican todavía más el análisis.

La ecuación anterior implica que la política fiscal del gobierno es sostenible cuando el valor actual de la deuda del gobierno se iguala al valor presente esperado de los saldos presupuestarios futuros (s_{t+i}); es decir, cuando el valor actual de todos los ingresos públicos futuros esperados es suficiente para cubrir tanto la deuda actual como el valor actual de todos los gastos futuros esperados.

Alternativamente, la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno puede ser expuesta de la siguiente manera:

$$\lim_{i \rightarrow \infty} \frac{1}{(1+r)^i} E_t[b_{t+i}] = 0 \quad [3]$$

Esta última ecuación se denomina condición de transversalidad (o condición no-Ponzi), y exige que el valor actual esperado de la deuda pública del gobierno en términos de PIB tienda a cero en un horizonte infinito.

La restricción presupuestaria intertemporal del gobierno es muy relevante, ya que va a determinar el margen que se dispone, así como la magnitud de los estímulos fiscales que puede llevar a cabo el gestor de la política económica. A primera vista, las ecuaciones anteriores ponen de manifiesto que la disciplina fiscal no está relacionada con el saldo presupuestario anual, sino más bien con el comportamiento del gobierno a más largo plazo, lo que ha llevado a cuestionar la utilidad de una regla cuyo horizonte de referencia sea anual.

Sin embargo, también resulta evidente que la verificación del cumplimiento de estas ecuaciones lleva aparejada la necesidad de introducir diversas hipótesis acerca del comportamiento futuro de estas variables, lo que implica una fuerte carga de subjetividad y arbitrariedad que hace prácticamente imposible la existencia de un consenso en torno a la situación real de las finanzas públicas.⁵⁰ Sería necesario estimar la evolución para un horizonte temporal muy prolongado de los ingresos, los gastos o la deuda pública, así como la elección de una trayectoria temporal para las tasas de descuento (en las ecuaciones anteriores r se ha supuesto constante, para mayor simplicidad).

Evidentemente, el resultado así obtenido es enormemente sensible a las hipótesis y estimaciones realizadas, por lo que resulta imposible alcanzar valores únicos para estas variables. Además, un error de estimación podría llevar a incumplir la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno y, con ello, a comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁵⁰ Evidentemente, el estudio del comportamiento futuro de estas variables implica, necesariamente, la formulación de otras hipótesis accesorias como el crecimiento económico, el coste de la financiación o la evolución demográfica.

Un problema asociado a las ecuaciones anteriores es que tampoco especifican cuándo debe alcanzarse un superávit primario. Efectivamente, se limitan a indicar que la deuda viva no debe ser superior al valor actual de los superávits primarios; pero es conocido el hecho de que los políticos son más propicios a incurrir en déficit que en superávits presupuestarios, por lo que éstos últimos tienden a ser relegados en el tiempo.

Por otro lado, es necesario subrayar que los cálculos acerca de la sostenibilidad de las finanzas públicas suelen considerar únicamente los pasivos oficialmente recogidos, mientras que omiten una parte eventualmente significativa como son los pasivos contingentes, que irán aflorando a medida que transcurra el tiempo. De ahí que los estudios que aspiran a incluir esta deuda implícita se muevan en un entorno de incertidumbre y complejidad metodológica todavía superior.⁵¹

En definitiva, el gestor de la política económica se enfrenta a la imposibilidad de determinar con precisión qué nivel de deuda es óptimo en un intervalo temporal tan prolongado. Este “principio de la imposibilidad”, en palabras de Wyplosz (2007), es consecuencia de que el concepto de “sostenibilidad” está orientado hacia el futuro y no puede ser valorado con certeza. Tan sólo es posible realizar ciertas predicciones con mayor o menor grado de sofisticación que, en cualquier caso, contienen una enorme carga subjetiva, por lo que la sostenibilidad así definida será válida única y exclusivamente en la medida en que se cumplan las predicciones subyacentes.

De ahí que, en la práctica, el concepto de “sostenibilidad” se suele sustituir por un objetivo más práctico, como es la estabilización de la ratio deuda pública/PIB en torno a un nivel “moderado” y con relación a un horizonte temporal suficientemente amplio. Utilizando la ecuación [1] y realizando algunas transformaciones sencillas se obtiene la restricción presupuestaria para un año t expresada de la siguiente manera:⁵²

⁵¹ Efectivamente, de cara a la sostenibilidad de las finanzas públicas es importante considerar que las medidas tradicionales de déficit público no incluyen las deudas implícitas asumidas, que deberán ser pagadas por las generaciones futuras. Para paliar esta limitación surge, como se ha apuntado, un enfoque relativamente novedoso basado en la contabilidad generacional, que estima la incidencia por edad de los pagos impositivos y los cobros de transferencias iniciales, y los proyecta al futuro usando proyecciones demográficas. Sobre la contabilidad generacional como metodología para el análisis de la sostenibilidad fiscal, véase Bonin y Patxot (2005).

⁵² Efectivamente, de acuerdo con [1]:

$$B_t = (1+r)B_{t-1} + D_t$$

Expresado en términos de PIB (Y):

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+r) \frac{B_{t-1}}{Y_t} + \frac{D_t}{Y_t}$$

Puesto que $Y_t = (1+g) Y_{t-1}$ se obtiene:

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1+r)}{(1+g)} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{D_t}{Y_t}$$

$$b_t = \frac{(1+r)}{(1+g)} b_{t-1} + d_t \quad [4]$$

La voluntad de estabilizar b_t constituye, sin duda, un objetivo de política económica más transparente y sencillo de calcular, pues tan sólo precisa conocer la evolución del tipo de interés real y del crecimiento futuro.

Ahora bien, el gestor de la política económica podría estar interesado en mantener b_t no ya año a año, sino a lo largo de un período amplio, de manera que le permitiese contrarrestar las oscilaciones cíclicas mediante los correspondientes déficit y superávit fiscales. En este caso, la sencillez y la transparencia a las que antes se aludía se tornan en verdaderos problemas de conocimiento e información para el gestor de la política económica.

Para exponer estas dificultades, tan sólo es necesario desarrollar la ecuación [4] hacia el futuro durante N años:

$$b_{t+1} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right) b_t + d_{t+1} \quad [5]$$

$$b_{t+2} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right) b_{t+1} + d_{t+2} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^2 b_t + \left(\frac{1+r}{1+g} \right) d_{t+1} + d_{t+2} \quad [6]$$

$$b_{t+3} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right) b_{t+2} + d_{t+3} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^3 b_t + \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^2 d_{t+1} + \left(\frac{1+r}{1+g} \right) d_{t+2} + d_{t+3} \quad [7]$$

.....

$$b_{t+N} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right) b_{t+N-1} + d_{t+N} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^N b_t + \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^{N-1} d_{t+1} + \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^{N-2} d_{t+2} + \dots + d_{t+N} \quad [8]$$

Ordenando términos se obtiene que:

$$b_{t+N} = \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^N b_t + \left[\sum_{i=1}^N \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^{N-i} d_{t+i} \right] \quad [9]$$

Si la intención del gestor de la política económica es que la deuda permanezca al nivel inicial una vez han transcurrido los N años, entonces se debe cumplir que:

donde g es el crecimiento en términos reales. De manera simplificada:

$$b_t = \frac{(1+r)}{(1+g)} b_{t-1} + d_t$$

$$b_{t+N} = b_t = b^* \quad [10]$$

donde b^* es un cierto nivel de deuda sobre el PIB que podríamos denominar “óptimo”. Combinando [9] y [10] es posible describir la dinámica de generación de deuda que seguirá el gestor de la política económica como:

$$b^* = \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^N b^* + \left[\sum_{i=1}^N \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^{N-i} d_{t+i} \right] \quad [11]$$

Reordenando términos:

$$b^* = \frac{\left[\sum_{i=1}^N \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^{N-i} d_{t+i} \right]}{1 - \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^N} \quad [12]$$

A partir de la ecuación en diferencias finitas [12], el gestor de la política económica puede diseñar una estrategia de política fiscal que combine la sostenibilidad de la deuda, definida en torno a un nivel b^* óptimo, dejándose cierto margen para hacer frente a los efectos negativos del ciclo; es decir, combinando a su discreción cada uno de los d_t que comprende el horizonte de referencia.

En relación con esta ecuación, es importante subrayar que, para que tenga solución, es condición necesaria que el crecimiento real del PIB sea superior al tipo de interés real; es decir, que se cumpla $g > r$. Sólo de este modo es posible evitar un comportamiento explosivo de la deuda.⁵³

Al margen de otras inquietudes similares a las ya expuestas anteriormente,⁵⁴ surgen en este contexto concreto dos preguntas fundamentales: en primer lugar, ¿cuál debe ser el horizonte de planificación, N ? En segundo lugar ¿quién y bajo qué criterios determina lo que debe entenderse por nivel de deuda “óptimo”, b^* ?

En relación con el horizonte de planificación, de la propia restricción presupuestaria intertemporal se desprende que dicho horizonte debe ser suficientemente amplio y que, precisamente por ello, la aparición esporádica de déficit no entraña peligro alguno. Este hecho es el

⁵³ En este sentido, recuérdese la expresión alternativa:

$$\frac{1+r}{1+g} \approx (1+r-g)$$

⁵⁴ Así, por ejemplo, se está partiendo de la base de que tanto r como g son constantes. Además, si N es un período de tiempo prolongado, es difícil poder realizar una estimación adecuada de la evolución de ingresos y gastos públicos. Por último, la ecuación anterior tampoco detalla en qué momento debe el presupuesto liquidarse con déficit y cuándo con superávit.

que justifica que muchas reglas fiscales adopten como referencia el ciclo económico completo, y como instrumento el saldo presupuestario ajustado al ciclo. Se establece así una relación directa entre la persecución del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico y la sostenibilidad de las finanzas públicas; relación que vuelve a traer a colación los serios problemas de naturaleza metodológica que ya fueron subrayados en el apartado anterior.

En lo que respecta a la definición de “nivel óptimo” de deuda compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas,⁵⁵ estamos plenamente de acuerdo con Wyplosz cuando afirma que, en ausencia de una teoría generalmente aceptada que resuelva esta cuestión, cuanto menor sea el nivel de deuda, mejor.⁵⁶ Sin embargo, este hecho lleva a este economista a solicitar que se prescinda de perseguir niveles concretos de deuda pública sobre el PIB (aunque no descarta su utilización con fines orientativos) y que se otorgue al gestor de la política económica una mayor flexibilidad para determinar, en cada momento, qué política fiscal es acorde con ese objetivo de sostenibilidad.

En nuestra opinión, en una democracia moderna resulta francamente difícil pensar que el gobierno pueda combinar adecuadamente la sostenibilidad de las finanzas públicas con la adopción de medidas de estabilización que, además, resulten ser exitosas.⁵⁷

En este sentido, es cierto que la alternativa de delegar en un organismo fiscal independiente la potestad de fijar el volumen de deuda pública a emitir podría contribuir favorablemente a la sostenibilidad de las finanzas públicas, si logra aislar dicha decisión del proceso político.

Ahora bien, cuando –como muchas de las propuestas pretenden– se trata combinar la sostenibilidad con la estabilización macroeconómica, aparecen las limitaciones propias del “déspota benevolente” a las que en tantas ocasiones se ha aludido en esta investigación, con independencia de que el gestor de la política económica sea el gobierno o un organismo fiscal independiente.

En definitiva, a nuestro juicio, la forma más adecuada de garantizar un nivel de deuda “moderado” pasa, necesariamente, por restringir la capacidad de acción discrecional del gestor de

⁵⁵ Una alternativa es el enfoque adoptado por el Tratado de Maastricht: mientras que los gobiernos logren un déficit y una deuda pública por debajo del 3% y del 60% del PIB respectivamente, se entiende que las finanzas públicas son sostenibles. Obviamente, se trata de una aproximación muy arbitraria que resulta difícil de sostener sin introducir fuertes dosis de subjetividad.

⁵⁶ Wyplosz (2005b), p. 199. Como expone este economista, el nivel de deuda debe ser positivo ya que existen razones de peso para ello, siempre que dicho nivel sea moderado: el hecho de que el gobierno pueda endeudarse en mejores condiciones que los ciudadanos, la necesidad de que exista en el mercado un instrumento financiero “carente de riesgo” o la equidad intergeneracional por la cual las generaciones futuras deben contribuir a la adquisición de bienes públicos que reporten beneficios en el largo plazo (nota al pie 4).

⁵⁷ La escuela de la elección pública así lo atestigua.

la política económica mediante reglas y procedimientos claros, sencillos y transparentes. En la implementación de esa regla estricta, el organismo fiscal independiente podría jugar un papel muy relevante.

En este sentido, si bien es cierto que por sí sola no garantiza que las finanzas públicas sean sostenibles, una regla de equilibrio presupuestario tiene la ventaja de que, a diferencia de las demás alternativas, parte de un principio fundamental, a saber, que, *en general*, el déficit y la deuda pública son fenómenos perniciosos y que, como tales, sólo deben aparecer en situaciones verdaderamente excepcionales. Se trata de un principio que, aunque susceptible de crítica, presenta como ventaja fundamental su menor grado de arbitrariedad y, con ello, su mayor grado de compromiso y credibilidad respecto a la estabilidad de las finanzas públicas.

En conclusión, al igual que se aducía en el epígrafe anterior, el concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas presenta un gran atractivo teórico y puede resultar fundamental para observar tendencias y para analizar el comportamiento del sector público en función de una pauta prefijada. Sin embargo su orientación a futuro y la incertidumbre que le rodea hacen que no resulte recomendable tratar de articular o justificar una determinada política fiscal sobre la base de este concepto, cuyo conocimiento preciso es prácticamente imposible y cuyas aproximaciones resultan ser, en la mayor parte de los casos, completamente arbitrarias.

15.6. La flexibilidad operativa en el marco de una regla de equilibrio presupuestario

Los apartados precedentes han tratado de justificar nuestra apuesta inequívoca por la disciplina fiscal y, en concreto, por la adopción del principio de equilibrio presupuestario como pauta *habitual* de comportamiento de las autoridades.

Frecuentemente, la disciplina y la flexibilidad operativa aparecen como elementos contrapuestos de difícil conciliación. De ahí que, en este contexto, surja la pregunta de cómo dotar a una regla de estas características de cierta flexibilidad. A los efectos que nos ocupa, la flexibilidad operativa se va a entender como la capacidad de la regla fiscal para hacer frente a acontecimientos excepcionales y/o incontrolables.

A nuestro juicio, la flexibilidad necesaria se genera por una doble vía: por un lado, mediante la inclusión de cláusulas de escape o de excepcionalidad; y, por otro, dejando cierto margen para la estabilización macroeconómica, fundamentalmente a través del funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

15.6.1 El equilibrio presupuestario y las cláusulas de excepcionalidad

Una regla fiscal de equilibrio presupuestario puede y debe incluir ciertas cláusulas de escape o excepcionalidad para situaciones verdaderamente atípicas. Este hecho es perfectamente coherente con la similitud que establecen los clásicos entre las finanzas públicas de la nación y las finanzas privadas de una familia o una empresa.

Así, en ocasiones, la familia tiene que incurrir en unos gastos extraordinarios para realizar determinadas inversiones o hacer frente a una contingencia inesperada; por ejemplo, la pérdida de una parte sustancial de los ingresos si, como consecuencia de la inactividad económica, los perceptores de rentas del trabajo de la unidad familiar pierden su empleo. Pero parece sensato afirmar que ninguna familia ni ninguna empresa puede gastar permanentemente por encima de lo que ingresa.

Si extrapolamos esta situación a los presupuestos de una nación, es posible contemplar en toda lógica ejercicios fiscales que, por determinadas circunstancias, no puedan ser liquidados en equilibrio. Precisamente por ello, como se ha subrayado en muchas ocasiones a lo largo de este capítulo, la regla de equilibrio presupuestario debe constituir simplemente una pauta *habitual* de comportamiento financiero de las autoridades, debiendo incluir la posibilidad de que pueda quedar suspendida si los acontecimientos realmente lo aconsejan.

Esta es, sin duda, la filosofía general que subyace en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada por el Gobierno en 2001 que, en contra aducen muchos de sus detractores, no prohíbe en ningún caso la aparición de déficit públicos. Simplemente se limita a calificar esa situación de excepcional (art. 7.3) y a requerir que se justifiquen las causas y se identifiquen los ingresos y los gastos que la producen. Igualmente, se exige la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección.

Es, precisamente, ante este tipo de situaciones excepcionales y/o no controlables a las que tiene que hacer frente el gobierno, cuando se requiere cierta flexibilidad por parte de la regla fiscal. Entre los supuestos más característicos están, sin duda, las recesiones severas,⁵⁸ las catástrofes naturales, la realización de fuertes inversiones que, por su naturaleza, aconsejen ser financiadas a lo largo de una serie de años o los conflictos bélicos.

El problema que se plantea, y en el que esta investigación no se adentra, es la definición precisa y exhaustiva de estos supuestos, así como su procedimiento de ejecución.⁵⁹ Baste subrayar

⁵⁸ Especialmente cuando la recesión reúne determinadas características como un origen de demanda, su prolongada duración o su carácter asimétrico, en el contexto de una unión monetaria.

⁵⁹ Se trata de un problema de gran relevancia y complejidad que excede el objetivo de este apartado.

que, sea cual sea la decisión que se adopte en este sentido, la creación de un organismo fiscal independiente permite asegurar una mayor objetividad a la hora de decidir si la regla de equilibrio presupuestario debe o no quedar en suspenso, sin que ello erosione significativamente la credibilidad de la regla.

En definitiva, la inclusión de ciertas cláusulas de excepcionalidad se antoja imprescindible para permitir que la regla fiscal se adapte a situaciones inesperadas, propias de la compleja realidad económica.

15.6.2 El equilibrio presupuestario y la estabilización macroeconómica

La flexibilidad operativa de una regla fiscal debe permitir afrontar una situación económica desfavorable. Así lo destaca, además, la literatura académica sobre esta cuestión.⁶⁰ La justificación es que, de otro modo, la regla podría restringir en exceso al gestor de la política económica o provocar una actuación procíclica, especialmente en la parte descendente del ciclo, obligando a las autoridades a recortar los gastos o a subir los impuestos en una coyuntura económica desfavorable para evitar así que se vulnere la disciplina que impone la regla.

En lo que sigue, se va a hacer uso de la tradicional diferenciación entre la política fiscal discrecional y estabilización automática.

➤ Estabilización discrecional

En relación con la estabilización discrecional, no cabe duda de que la rehabilitación del principio tradicional de equilibrio presupuestario limita considerablemente el margen de actuación de las autoridades para tratar de contrarrestar las oscilaciones cíclicas mediante políticas activas de corte keynesiano.

De hecho, ese es el objetivo de fondo porque, como se destacó anteriormente, el teórico coste de prescindir de este instrumento de estabilización macroeconómica no resulta excesivo si se considera, por un lado, que, en sí misma, la política fiscal discrecional se ha comportado de manera procíclica, acentuando las oscilaciones cíclicas y constituyendo un factor de desestabilización económica; y, por otro, que las decisiones discrecionales tienden a perpetuarse en el tiempo y a desarrollar un sesgo deficitario. Además, estamos de acuerdo con la Comisión Europea cuando afirma que, incluso aunque llevar a cabo una política fiscal discrecional fuese deseable, el diseño de un paquete fiscal óptimo y su implantación exitosa constituyen un verdadero reto para el gestor de la política económica.⁶¹

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Kopits y Symansky (2001) o Buitier (2003).

⁶¹ Comisión Europea (2002), p. 126.

En el caso concreto de la economía española, el trabajo de Corrales, Varela y Doménech (2002) entre otros, permite afirmar que, en general, las medidas discrecionales de política fiscal no han desempeñado un papel estabilizador importante en nuestro país. Desde esta óptica, lejos de ser un impedimento, la restricción a la capacidad discrecional de las autoridades constituye más una virtud de la regla fiscal que su defecto.⁶²

No obstante, la regla de equilibrio presupuestario todavía otorgaría cierto margen de acción discrecional. En primer lugar, porque determinadas políticas fiscales discrecionales podrían continuar llevándose a cabo si se mantiene un superávit público suficientemente amplio en las fases alcistas del ciclo. Pero, además, una regla de equilibrio presupuestario tampoco se adentra en el volumen del presupuesto, por lo que en su seno cabe considerar un aumento equilibrado del presupuesto cuyo efecto neto sería expansivo, según los modelos keynesianos. Por último, porque la regla no alude a la composición del presupuesto y, como es sabido, la composición del paquete fiscal es muy relevante a la hora de calibrar sus efectos sobre la coyuntura económica.

El primero de los elementos considerado —la necesidad de generar un superávit presupuestario amplio— será abordado posteriormente, cuando se trate la cuestión de la estabilización automática, por lo que nos centramos brevemente en los otros dos.

El aumento equilibrado del presupuesto consiste en llevar a cabo un incremento de los gastos públicos financiado íntegramente por un aumento en la misma cuantía en los impuestos. Se trata del conocido teorema de Haavelmo, que este economista formuló en 1945, según el cual el presupuesto equilibrado no es neutral sobre el nivel de actividad, sino que tiene un efecto expansivo.

La razón estriba en que el incremento del gasto público ejerce un efecto directo sobre la producción y la renta y, posteriormente, un efecto multiplicador a través del consumo; mientras que la variación en los impuestos presenta una influencia indirecta sobre la demanda, como consecuencia de la caída en la renta disponible.

En estas condiciones, existe un predominio del efecto expansivo derivado del aumento en el gasto público, frente al efecto contractivo que provoca el aumento necesario en los impuestos para financiarlo, lo que se traduce en un incremento en la renta nacional.

⁶² Somos conscientes, no obstante, de que sobre esta cuestión no existe unanimidad. De ahí, precisamente, la referencia a la subjetividad del mandato con la que se iniciaba el capítulo anterior. En nuestra opinión, los argumentos para descartar el uso de la política fiscal discrecional pesan más que los que lo justifican. Véase Comisión Europea (2002), pp. 120-121, a modo de resumen sintético de los argumentos contrarios a la utilización de la política fiscal discrecional desarrollados a lo largo de este trabajo.

Para poner de manifiesto el efecto expansivo de un aumento equilibrado del presupuesto basta con recurrir a un sencillo modelo de renta-gasto keynesiano. Como es sabido, en un modelo de estas características la situación de equilibrio viene dada por la siguiente ecuación:

$$Y = \left(\frac{1}{1-c_1} \right) (C_0 - c_1 \bar{T} + \bar{I} + \bar{G})$$

Donde Y es la renta nacional; C_0 representa el consumo privado autónomo; c_1 es la propensión marginal a consumir; T son los impuestos, I es la inversión y G es el gasto público. Estas tres últimas variables vienen determinadas de manera exógena.

Un aumento equilibrado del presupuesto ejerce, como se ha apuntado, un efecto contrapuesto sobre la renta. Considerando estos efectos aisladamente se obtiene que:

$$d\bar{G} \rightarrow dY = \left(\frac{1}{1-c_1} \right) d\bar{G}$$

$$d\bar{T} \rightarrow dY = \left(\frac{-c_1}{1-c_1} \right) d\bar{T}$$

El aumento equilibrado implica que $d\bar{G} = d\bar{T}$, por lo que el efecto neto sobre la renta dY viene dado por la suma de ambos cocientes:

$$\left(\frac{1}{1-c_1} \right) + \left(\frac{-c_1}{1-c_1} \right) = 1 \rightarrow dY = d\bar{G} = d\bar{T}$$

Es decir, como el multiplicador del presupuesto equilibrado es igual a la unidad, la renta crece en una cuantía igual a la del gasto inicial, generando así un efecto expansivo sin que el saldo presupuestario se vea alterado. En este modelo keynesiano, el efecto expansivo será, no obstante, inferior al que se produce cuando el gobierno incrementa únicamente el gasto, ya que, en este caso, el efecto no se ve contrarrestado por el multiplicador negativo derivado del incremento en los impuestos.

En relación con el teorema de Haavelmo es preciso realizar dos consideraciones. En primer lugar, no cabe esperar que el aumento equilibrado del presupuesto pudiese suponer una vía de estabilización macroeconómica relevante, fundamentalmente por dos motivos. El primero de ellos es que, como explica la curva de Laffer, los impuestos no pueden incrementarse mecánicamente sin considerar sus efectos sobre la recaudación total. En segundo lugar, en la medida en que los incrementos impositivos son impopulares, no cabe esperar que los políticos tiendan a apelar a ellos de manera recurrente.

Pero, además, la validez de este teorema está sujeta, por un lado, a la aceptación de las condiciones de partida dadas por una economía keynesiana;⁶³ y, por otro, a las limitaciones propias de un modelo simple. Así, por ejemplo, el modelo trata los ingresos y los gastos como dos masas homogéneas, sin reparar que, como expone Navarro, en realidad no debería hablarse de un efecto multiplicador, sino de diversos “efectos multiplicadores”.⁶⁴ Este hecho lleva directamente al tercer elemento: la composición del paquete fiscal.

Efectivamente, para conocer los efectos sobre la coyuntura económica, es necesario considerar la naturaleza de los ingresos y gastos que componen el paquete fiscal. En relación con el diseño eficiente de la política fiscal discrecional, la literatura académica aporta algunas ideas sobre cómo debe ser dicho paquete fiscal:⁶⁵

- a) Las medidas deben ser temporales;
- b) Los multiplicadores del gasto público son generalmente más elevados que los de los impuestos. En relación con los gastos, los multiplicadores más elevados están asociados a partidas presupuestarias que, por un lado, son más difícilmente reversibles (por ejemplo, el empleo público) y, por otro, tienen un efecto negativo en el medio plazo.
- c) Las modificaciones en los impuestos indirectos, que afectan a las decisiones de inversión y consumo, son más efectivas que las modificaciones en la imposición directa, que no afectan al ingreso permanente;
- d) Identificada –en su caso– la fuente de la perturbación, las medidas fiscales específicas son más efectivas que las medidas genéricas de gestión de demanda.

Antes de finalizar esta parte pensamos que puede ser de interés plantear brevemente una alternativa adicional para la estabilización macroeconómica, consistente en la creación de un fondo de estabilización presupuestaria (*rainy-day fund*). Se trata de una opción que podría incrementar el margen operativo del gestor de la política económica sin vulnerar el contenido de una regla estricta. No obstante, de cara a su aplicación en el contexto europeo y considerando el Sistema Europeo de Cuentas (SEC), sería necesario que la variable objetivo de la regla fiscal pasase a ser la deuda

⁶³ Efectivamente, las investigaciones más recientes han cuestionado la validez analítica de los modelos keynesianos, tal y como se ha subrayado anteriormente.

⁶⁴ Navarro (2007), p. 44.

⁶⁵ Comisión Europea (2002), pp. 125 y 130.

pública en lugar del déficit público. En cualquier caso, se trata de una opción que también presenta algunos inconvenientes sustanciales (véase recuadro 15.2).⁶⁶

Recuadro 15.2: La política fiscal discrecional y el fondo de estabilización presupuestaria

La utilización de fondos de estabilización presupuestaria (*rainy-day funds*) constituye una alternativa para tratar de estabilizar las oscilaciones cíclicas en el marco de una regla fiscal estricta. De hecho, su utilización no es excepcional, sobre todo a niveles inferiores de gobierno, como prueban las múltiples experiencias a nivel de Estado en EE.UU. La experiencia europea más destacada es la de Finlandia.

Su funcionamiento pasa por apartar recursos financieros en época de bonanza y utilizarlos en la parte descendente del ciclo. Obviamente, el Fondo no pretende ser una solución a los problemas estructurales de la economía; su objetivo es, únicamente, la estabilización del ciclo económico sobre el nivel de deuda pública.

Sin embargo, en el marco del actual Sistema Europeo de Cuentas (SEC), la creación de un fondo de estabilización presupuestaria sería neutral al déficit; es decir, la dotación o aplicación de los recursos del fondo constituirían operaciones financieras (*below the line*), por lo que no ejercerían efecto sobre la contabilización del déficit, sino exclusivamente sobre la deuda pública. Por este motivo –salvo que se plantease una modificación de las normas de contabilidad– la regla fiscal debería concentrarse en esta última magnitud.

Así, el incremento de deuda pública de un ejercicio (ΔB_t) puede definirse de la siguiente manera:

$$\Delta B_t = B_t - B_{t-1} = -SP_t + AFF_t = -SP_t + AF_t + A_t$$

donde SP_t es el superávit presupuestario del ejercicio y AFF_t es el ajuste fondo-flujo del período, que consiste en una serie de ajustes de diversa naturaleza, necesarios para alcanzar la variación final de la deuda pública bruta consolidada a partir del saldo presupuestario. A su vez, es posible descomponer AFF_t en la adquisición neta de activos financieros (AF_t), por un lado, y en los restantes ajustes (A_t), por otro. En esta última variable aparecerían ajustes varios como, por ejemplo, la revaluación producida en los pasivos emitidos en moneda extranjera.

Si omitimos esos ajustes A_t , la deuda pública evoluciona, por un lado, en función del saldo presupuestario del ejercicio y, por otro, en relación con la adquisición neta de activos financieros. Aquí es precisamente donde entra en funcionamiento el fondo de estabilización: durante la época de bonanza, se emplean los recursos financieros excedentarios para la adquisición de activos financiero (obviamente debe tratarse de activos líquidos, cuya realización a corto plazo sea sencilla sin producir pérdidas). Estos activos son enajenados en la parte baja del ciclo. En el primer caso, el superávit presupuestario no se utiliza para amortizar deuda viva (la deuda no disminuye o disminuye menos); en el segundo caso, la deuda no se incrementa o se incrementa menos.

Además de ese efecto positivo sobre la deuda pública, un fondo de estabilización bien definido (lo que no es, desde luego, tarea sencilla) podría tener un efecto colateral adicional, si contribuye a evitar el despilfarro de recursos públicos en épocas de bonanza económica. Junto a estos efectos favorables, este mecanismo presenta también limitaciones e inconvenientes sustanciales, entre los que cabe destacar:

- Su funcionamiento adecuado descansa sobre la hipótesis de que es posible adaptar con precisión las decisiones discrecionales a la propia evolución cíclica de la economía, con todo lo que ello supone (véase lo subrayado

⁶⁶ A modo de introducción a la operativa de los fondos de estabilización presupuestaria, véase Comisión Europea (2006), pp. 226-228.

anteriormente). En este sentido, es necesario considerar, además de los mencionados problemas de información incompleta e incertidumbre, que los ciclos económicos no son simétricos y que, por tanto, este sistema podría acabar acumulando una cantidad excesiva de activos financieros (si predomina la parte alcista) o incidiendo negativamente sobre la deuda pública (en caso contrario);

- El establecimiento de normas y procedimientos para un correcto funcionamiento resulta francamente complejo. A modo de ejemplo: ¿cómo garantizar que el fondo se utilice adecuadamente por parte de los políticos?, ¿cómo determinar lo que se debe entender por “parte alta o baja del ciclo”?, etc.
- Para resultar verdaderamente estabilizador, el fondo debe estar dotado de una cantidad suficiente de recursos. Al mismo tiempo, el coste de oportunidad de esos recursos “ociosos” puede resultar excesivo, teniendo en cuenta que podrían ser dedicados a la amortización de deuda viva o a la realización de inversiones de carácter productivo.

Estamos, de nuevo, ante una opción de gran atractivo teórico que, en línea con lo subrayado anteriormente, padece importantes limitaciones en cuanto a su implementación práctica.

➤ *Estabilización automática*

Al margen de su componente discrecional, la política fiscal tiene efectos estabilizadores a través de los estabilizadores automáticos, que ejercen un efecto anticíclico sin que medie acción deliberada por parte de las autoridades. Sería el caso de determinados impuestos (especialmente los de la renta, dada su mayor progresividad) y de los pagos por transferencias asociados a determinadas partidas que se ven afectadas por las oscilaciones cíclicas, fundamentalmente, las prestaciones por desempleo.

Aunque los estabilizadores automáticos no están exentos de problemas,⁶⁷ lo cierto es que presentan también importantes ventajas en comparación con la política fiscal discrecional: su retardo interno es muy reducido; sus efectos son proporcionados al tamaño de las fluctuaciones económicas y se compensan a lo largo del ciclo (no generan un sesgo deficitario sistemático) y,

⁶⁷ Es necesario resaltar que los estabilizadores automáticos no siempre ejercen un papel positivo. Depende, en gran medida, del origen de la perturbación (de demanda o de oferta) y de su duración (temporal o permanente). Los estabilizadores automáticos son útiles ante perturbaciones de demanda (que suelen ser siempre temporales). En cuanto a las perturbaciones temporales de oferta, los estabilizadores logran mitigar el efecto sobre la producción pero al coste de una mayor inflación. Distinto es el caso de una perturbación de oferta cuyo carácter sea permanente (es decir, que afecte al nivel de actividad potencial). En este contexto, el funcionamiento de los estabilizadores automáticos constituye un serio inconveniente, en la medida en que retrasa el necesario ajuste hacia el nuevo nivel potencial de la producción (véase Comisión Europea, 2001). Por otro lado, es preciso considerar que la estabilización automática surge de manera colateral y no planeada, lo que significa que el gobierno no determina los parámetros relevantes considerando sus efectos estabilizadores, sino de acuerdo a otros criterios. Efectivamente, el tamaño del Estado, las características del sistema impositivo y del Estado de bienestar, que son los elementos principales que subyacen al funcionamiento de los estabilizadores automáticos, son determinados únicamente en función de criterios sociales y de redistribución.

además, son fácilmente reversibles. En relación con los países europeos, se ha destacado que, en promedio, los estabilizadores automáticos reducen las fluctuaciones del producto en la Eurozona del 25% al 35%, aproximadamente.⁶⁸

Existe cierta unanimidad en el sentido de que una regla fiscal no debe entorpecer el libre juego de los estabilizadores automáticos. Sin embargo, no está tan claro cómo lograr que eso ocurra. Así, como se ha apuntado, en ocasiones se apela al equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo como alternativa óptima. Ya se ha subrayado que, desde un punto de vista teórico, esta alternativa resulta de gran interés; pero que sus ventajas se disipan cuando se intenta llevar a la práctica. Este es uno de los argumentos por los que esta investigación se ha decantado por una regla de equilibrio presupuestario como pauta habitual de comportamiento.

En todo caso, parece evidente que las autoridades deben aprovechar las épocas de bonanza para lograr saldos estructurales favorables que aseguren un margen suficiente para cuando la actividad económica se desacelere. El saldo ajustado cíclicamente se convierte, de esta manera, en un concepto clave:⁶⁹ cuanto mayor sea el superávit estructural, menor es la probabilidad de vulnerar el límite establecido por la regla fiscal.

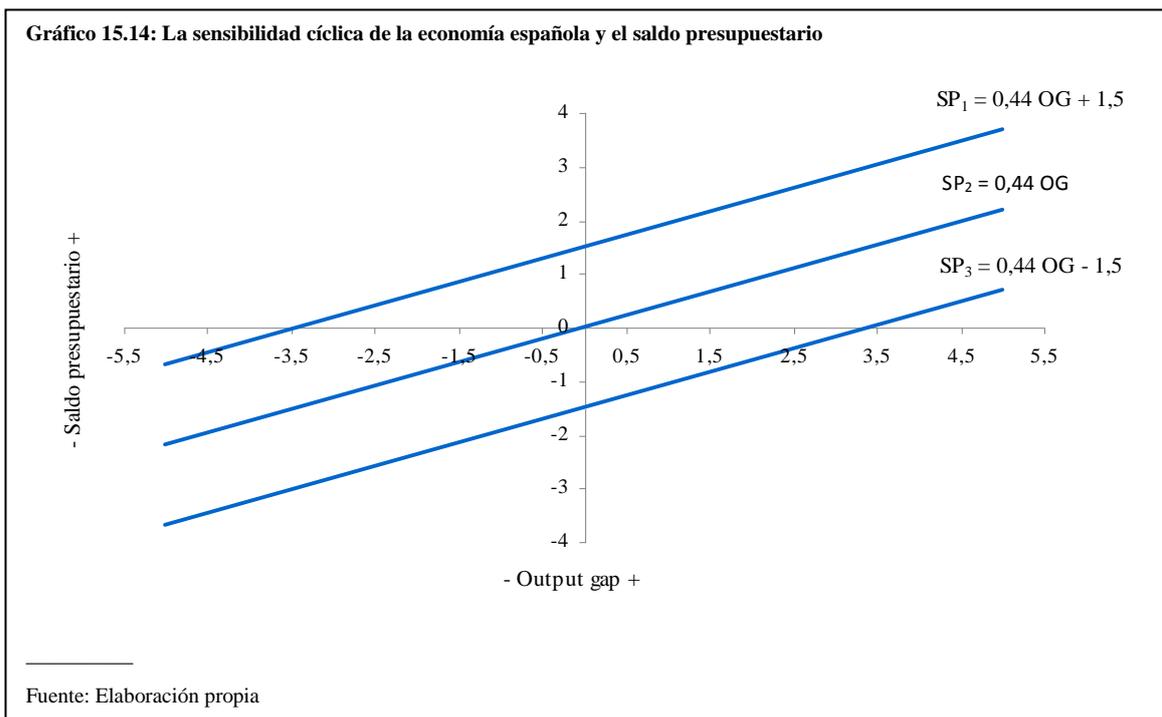
El gráfico 15.14 ilustra la relación existente entre el saldo presupuestario y la brecha de producción, para tres niveles distintos de saldo estructural, determinados por el valor de corte en el eje de ordenadas. Asumiendo que la sensibilidad cíclica del presupuesto es constante en relación con la brecha de producción, el saldo presupuestario puede ser representado como una función lineal de la brecha de producción. De esta manera, cuanto más pronunciada es la pendiente, mayor es la sensibilidad cíclica. En el caso de España, y según las estimaciones de la OCDE, la sensibilidad es igual a 0,44, lo que supone que una variación negativa de la brecha de producción de un punto del PIB tiende a aumentar el déficit de manera automática en un 0,44% del PIB.

De mantenerse estas condiciones de partida, un saldo estructural suficientemente amplio genera un margen que permite el libre juego de los estabilizadores automáticos en situaciones *normales*, incluso en el marco de una regla de equilibrio presupuestario; es decir, permite que la política fiscal sea automáticamente expansiva sin incurrir con ello en un déficit.⁷⁰

⁶⁸ BCE (2004), p. 53.

⁶⁹ Recuérdese que, como se ha subrayado, este concepto tiene un gran interés para el análisis *ex post*. Obsérvese que su utilización en este caso está muy alejada de su pretendida utilidad como elemento sobre el que desarrollar una política económica de cara al futuro.

⁷⁰ A modo de aproximación, si existe un superávit estructural del 1,5%, dada una sensibilidad constante, el saldo presupuestario sólo comienza a ser negativo a partir de una brecha de producción de -3,41%. Durante el período 1995-2008 (y a falta de una más que probable revisión a la baja de la brecha de producción para 2008), esta situación se ha



De esta manera, coincidimos plenamente con el profesor González-Páramo cuando afirma que, con un superávit estructural del 1% del PIB, la capacidad estabilizadora del presupuesto permanecería intacta, ya que en los casos *normales* no aparecería un déficit fiscal y, al mismo tiempo, se respetaría el objetivo a medio plazo de reducir deuda para acomodar el aumento progresivo de los gastos públicos asociados al envejecimiento.⁷¹

Evidentemente, no resulta sencillo pasar de una situación de déficit estructural como la que ha caracterizado a la economía española a otra de superávit. Es necesario disponer de un margen temporal suficiente y de intentar que dicho proceso coincida, preferiblemente, con una etapa de bonanza económica. Precisamente por ello, esta investigación se decanta por un enfoque gradual en lo que a la transición se refiere, tal y como se expondrá en el capítulo siguiente.

producido exclusivamente en una ocasión. Obviamente, si durante las fases alcistas del ciclo se ha mantenido un superávit estructural suficientemente amplio, podría incluso considerarse llevar a cabo ciertas políticas fiscales estabilizadoras de carácter discrecional, sin poner en peligro el cumplimiento de la regla.

⁷¹ González-Páramo (2001), p. 73 (las cursivas son nuestras). En este sentido, como expone este economista, calculando la volatilidad histórica de la brecha de producción (multiplicando la sensibilidad cíclica por dos veces la desviación típica de esta variable) se obtiene que, con una probabilidad del 95%, en una recesión como las conocidas en el pasado el déficit total no rebasaría el 1% del PIB, si se parte de un déficit estructural nulo (p. 61). Por su parte, la Comisión Europea (2002) ha estimado también lo que denomina “*minimal benchmark*” o saldo estructural que permite el libre juego de los estabilizadores automáticos sin rebasar el límite del 3% de déficit. Según sus cifras, para el caso de España, un déficit estructural del 1,5% garantizaría que no se vulnerase el límite establecido por Maastricht (pp. 59-61).

Por otro lado, es necesario realizar una reflexión adicional en relación con el funcionamiento de los estabilizadores automáticos en el marco de una regla de equilibrio presupuestario. Además del consabido logro de un superávit estructural suficientemente amplio, la determinación de que el cumplimiento de la igualdad contable entre ingresos y gastos sea únicamente *ex ante* otorgaría una flexibilidad adicional al libre juego de los estabilizadores automáticos.

Efectivamente, tal y como Buchanan (1995) propone para su enmienda constitucional, si en vez de exigir que el equilibrio presupuestario tenga lugar al final del ejercicio fiscal se exige simplemente que éste se produzca durante las fases de elaboración y aprobación del presupuesto, es posible considerar que las desviaciones entre ingresos y gastos, debidas a una caída en la recaudación y/o a unos mayores gastos, son consecuencia directa de la coyuntura económica y, por tanto, están plenamente justificadas. Se evitaría de ese modo que la perturbación macroeconómica pudiese verse exacerbada por el mero cumplimiento de la regla fiscal.

Sin embargo, esta alternativa plantea algunas dudas, ya que podría ser objeto de utilización interesada por parte del gobierno, tal y como ha subrayado la literatura académica.⁷² Bastaría simplemente con que el presupuesto se basase en proyecciones excesivamente optimistas de ingresos y gastos para achacar a la coyuntura económica las desviaciones “inesperadas” que se produjesen durante la ejecución presupuestaria. De ahí que el propio Buchanan aluda a la necesidad de que las proyecciones sobre los ingresos y los gastos sean fiables e imparciales. Y en este punto es donde el revestimiento institucional que aporta la delegación de la regla de equilibrio presupuestario en un organismo fiscal “dinámico” puede contribuir a mitigar esta limitación, tal y como se ha señalado con anterioridad.⁷³

En definitiva, una regla fiscal de equilibrio presupuestario anual bien diseñada y ejecutada a través de un organismo fiscal independiente no tendría por qué anular la capacidad estabilizadora de la política fiscal. Ésta quedaría restringida, fundamentalmente, al libre juego de los estabilizadores automáticos, ya que, como se ha defendido, la política fiscal discrecional padece limitaciones e inconvenientes sustanciales que desaconsejan su uso.

El enfoque aportado en este trabajo está considerablemente alineado con el del Banco Central Europeo o la Comisión Europea.⁷⁴ En ambos casos, se define el papel de la política fiscal en función del horizonte de referencia:

⁷² Véase, por ejemplo, Inman (1996).

⁷³ Sobre las ventajas de un organismo “vivo”, véase el epígrafe 11.2.2.

⁷⁴ Véase BCE (2004) y Comisión Europea (2001), parte tercera. Este planteamiento es, y debe ser, aplicable también en tiempos de crisis económicas severas como las que está viviendo la economía mundial en la actualidad (verano de 2009). En esta coyuntura, los políticos y gran parte del mundo académico tienden a olvidar que los inconvenientes y las

- En el corto plazo, la política fiscal debe estabilizar la actividad económica fundamentalmente a través de los estabilizadores automáticos, relegando a un papel residual el uso de medidas fiscales discrecionales para gestionar la demanda agregada.
- En el largo plazo, la política fiscal debe contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a elevar el crecimiento económico potencial.

Este último aspecto está relacionado con la denominada “calidad de las finanzas públicas”. La Comisión Europea ha identificado seis canales a través de los cuales la política fiscal contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas y al crecimiento económico:⁷⁵ 1) el tamaño del gobierno; 2) el tamaño y la sostenibilidad de la posición fiscal; 3) la composición y la eficiencia del gasto público; 4) la estructura y la eficiencia de los ingresos y del sistema fiscal; 5) el marco institucional que gobierne las finanzas públicas; y 6) el impacto de las políticas públicas sobre el funcionamiento del mercado y el entorno empresarial (reformas estructurales en combinación con un marco legal sólido).

A modo de conclusión general del capítulo, pensamos que, aunque se trata de una propuesta subjetiva, la rehabilitación del principio clásico de equilibrio presupuestario tiene una sólida justificación económica. Tal vez no sea la alternativa “óptima” en un mundo “perfecto”, pero quizás sí lo sea en un mundo real, en el que el gestor de la política económica, llámese gobierno u organismo fiscal independiente, no responde al modelo de “déspota benevolente” que caracteriza a la mayor parte de los modelos normativos.

limitaciones que padece la política fiscal discrecional continúan estando vigentes. Así lo ha recordado recientemente la Comisión Europea (2008), pp. 21-22.

⁷⁵ Adentrarse en esta interesante cuestión excede claramente los objetivos de este trabajo. Remitimos al lector interesado a consultar Comisión Europea (2008), parte tercera.

Anexo estadístico: Información sobre las Administraciones Públicas y otros indicadores en el período 1995-2008

(SEC-95. Base 2000)

Millones de euros, salvo indicación contraria

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A. PIB a precios de mercado	447.205	473.855	503.921	539.493	579.942	630.263	680.678	729.206	782.929	841.042	908.792	982.303	1.050.595	1.095.163
B. Brecha de producción (% PIB potencial)	-3,3	-4,0	-3,3	-1,9	-0,5	1,1	1,1	0,0	-0,6	-0,8	-0,6	-0,1	0,3	-1,2
C. Consumo público (en % del PIB)	80.868 18,08	85.241 17,99	88.048 17,47	93.400 17,31	99.616 17,18	108.360 17,19	116.190 17,07	125.397 17,20	135.919 17,36	149.756 17,81	163.740 18,02	177.536 18,07	192.025 18,28	209.265 19,11
C1. Remuneración de asalariados	50.153	53.063	54.579	57.347	60.704	64.728	68.728	72.889	78.691	84.595	91.011	98.261	107.093	116.716
C2. Consumos intermedios	20.094	20.446	21.997	22.681	24.185	27.111	29.220	32.311	35.621	40.392	45.319	48.969	53.965	58.593
C3. Impuestos sobre la producción y las importaciones	66	76	66	95	109	122	140	162	164	216	229	251	256	279
C4. Consumo de capital fijo	7.060	7.458	7.881	8.260	8.895	9.915	10.548	11.368	12.356	13.560	14.932	16.356	17.507	18.698
C5. Transferencias sociales en especie de productores de mercado	9.511	10.150	10.370	12.127	13.491	14.783	16.026	17.888	18.657	21.184	23.270	26.040	26.146	28.381
C6. <Producción de mercado y para uso final propio>	4.934	4.776	5.582	5.714	6.228	6.637	6.686	7.404	7.496	8.018	8.754	9.753	10.232	10.499
C7. <Pagos por otra producción no de mercado>	1.082	1.176	1.263	1.396	1.540	1.662	1.786	1.817	2.074	2.173	2.267	2.588	2.710	2.903
D. Transferencias corrientes	92.185	97.792	99.246	102.876	104.774	110.857	115.992	123.339	129.469	136.406	144.846	154.467	165.519	181.491
D1. Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	60.739	63.776	65.670	67.479	70.347	75.470	79.849	86.204	91.535	98.577	105.473	112.740	122.126	134.848
D2. Subvenciones	4.367	4.502	4.430	6.018	6.834	7.125	6.937	7.673	8.174	8.285	9.151	9.778	11.099	11.599
D3. Intereses (PDE) (1)	22.891	24.762	23.583	22.675	20.287	20.295	20.628	19.610	18.375	17.062	16.261	16.149	16.862	17.018
D4. Otras transferencias corrientes:														
Otras rentas de la propiedad	3	4	5	15	8	7	7	9	15	12	16	18	21	22
Cooperación internacional corriente	554	459	497	617	582	558	739	735	803	969	996	2.143	1.934	3.082
Transferencias corrientes diversas	3.631	4.289	5.061	6.072	6.716	7.402	7.832	9.108	10.567	11.501	12.949	13.639	13.477	14.922
E. Gastos transferencias de capital	9.989	8.396	7.771	8.577	8.542	8.964	10.181	11.004	9.801	15.671	12.347	13.281	14.521	16.409
E1. Transferencias de capital, a pagar	9.604	8.073	7.120	8.456	7.810	9.008	9.677	10.693	10.213	15.306	12.292	14.059	13.832	15.267
E2. Adquisición neta de activos no financieros no producidos	385	323	651	121	732	-44	504	311	-412	365	55	-778	689	1.142

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
F. Formación bruta de capital	16.692	14.787	15.690	17.804	19.334	19.855	22.564	25.840	28.069	28.428	32.354	36.604	40.362	41.337
(en % del PIB)	3,73	3,12	3,11	3,30	3,33	3,15	3,31	3,54	3,59	3,38	3,56	3,73	3,84	3,77
G. Gasto público (empleos totales PDE = C+D+E+F)	199.734	206.216	210.755	222.657	232.266	248.036	264.927	285.580	303.258	330.261	353.287	381.888	412.427	448.502
(en % del PIB)	44,7	43,5	41,8	41,3	40,0	39,4	38,9	39,2	38,7	39,3	38,9	38,9	39,3	41,0
H. Presión fiscal	150.379	161.002	171.733	182.803	199.716	219.035	233.424	253.263	271.901	296.987	330.988	366.585	398.282	368.906
(en % del PIB)	33,6	34,0	34,1	33,9	34,4	34,8	34,3	34,7	34,7	35,3	36,4	37,3	37,9	33,7
H1. Impuestos del tipo valor añadido IVA	21.262	23.070	25.080	27.813	32.824	35.795	37.476	40.578	44.892	49.936	55.598	61.005	62.711	55.927
H2. Impuestos y derechos sobre las importaciones, excluido IVA	110	90	117	120	118	103	102	113	129	127	130	150	145	140
H3. Impuestos sobre los productos, excluido IVA e importaciones	17.400	18.440	20.380	23.780	25.908	27.806	28.987	32.178	36.202	40.469	44.824	49.154	48.555	39.816
H4. Otros impuestos sobre la producción	5.814	5.942	6.376	7.083	7.460	7.851	8.372	8.824	8.686	9.386	10.411	11.108	11.368	11.661
H5. Impuestos corrientes sobre la renta	42.864	46.017	49.939	51.706	55.552	61.466	65.549	73.419	76.031	82.650	95.873	110.869	131.364	112.825
H6. Otros impuestos corrientes	1.537	1.639	1.748	2.036	2.289	2.536	2.602	2.679	2.788	2.896	3.232	3.945	4.409	4.760
H7. Cotizaciones sociales efectivas	52.717	56.766	60.264	64.089	69.051	75.845	82.832	88.549	95.486	102.188	110.058	119.240	128.069	133.397
H8. Cotizaciones sociales imputadas	4.108	4.386	4.483	4.689	4.944	5.301	5.532	5.991	6.361	6.867	7.389	7.864	8.571	9.204
H9. Impuestos sobre el capital	1.498	1.660	1.824	2.004	2.206	2.489	2.518	2.756	3.119	3.605	4.317	4.863	4.821	4.404
H10. Transferencias de capital por recaudación incierta	-87	-210	-1.839	-3.859	-3.969	-3.789	-3.966	-4.605	-4.680	-3.612	-3.947	-4.885	-5.296	-6.618
H11. Impuestos percibidos por las Instituciones de la UE	3.156	3.203	3.361	3.342	3.333	3.632	3.420	2.781	2.887	2.475	3.103	3.272	3.565	3.390
I. Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación (PDE)	-28.948	-22.974	-16.986	-17.351	-8.254	-6.161	-4.361	-3.312	-1.622	-2.862	8.759	19.847	23.259	-41.874
(en % del PIB)	-6,5	-4,8	-3,4	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	2,2	-3,8
I1. Administración central	-24.480	-18.067	-14.455	-13.890	-7.696	-6.410	-5.238	-5.032	-3.961	-10.904	2.074	6.802	13.675	-30.047
I2. Seguridad Social	-1.491	-1.880	-1.055	-1.520	502	2.866	5.454	6.115	8.009	8.513	9.861	12.660	13.717	8.319
I3. Comunidades Autónomas	-2.842	-3.061	-1.596	-2.102	-1.026	-3.201	-4.321	-3.535	-3.770	-586	-2.631	-382	-1.695	-15.848
I4. Corporaciones Locales	-135	34	120	161	-34	584	-256	-860	-1.900	115	-545	767	-2.438	-4.298
I5. Componente cíclico (en % del PIB) (2)	-1,4	-1,7	-1,4	-0,8	-0,2	0,5	0,5	0,0	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1	0,1	-0,5
I6. Componente estructural (en % del PIB) (3)	-5,1	-3,1	-2,0	-2,4	-1,2	-1,4	-1,1	-0,5	0,1	0,0	1,2	2,1	2,1	-3,3
J. Deuda pública	283.074	319.600	333.199	345.953	361.556	373.506	377.806	383.170	381.591	388.685	391.028	389.393	380.736	432.523
(en % del PIB)	63,3	67,4	66,1	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,5

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
K. Intereses de la deuda (1)	22.891	24.762	23.583	22.675	20.287	20.295	20.628	19.610	18.375	17.062	16.261	16.149	16.862	17.018
(en % del PIB)	5,1	5,2	4,7	4,2	3,5	3,2	3,0	2,7	2,3	2,0	1,8	1,6	1,6	1,6
L. Modificaciones de créditos (desviaciones presupuestarias)	2.988	15.070	4.848	5.537	5.266	4.064	5.674	4.383	1.238	3.478	-94	72	1.255	12.499
(en % sobre los créditos iniciales)	2,9	14,5	4,5	5,1	4,6	3,4	4,6	3,8	1,1	3,0	-0,1	0,1	0,9	8,2
L1. Créditos iniciales	104.136	104.075	108.792	109.021	113.392	118.817	124.373	114.294	114.517	117.260	124.527	133.951	142.927	152.331
L2. Créditos finales	107.123	119.145	113.640	114.557	118.658	122.881	130.047	118.677	115.755	120.738	124.433	134.023	144.182	164.830
M. Diferencial de rentabilidad con el bono alemán a diez años (4)	3,9	1,2	0,31	0,20	0,19	0,29	0,19	0,06	0,00	-0,00	0,00	0,03	0,09	0,80

Notas:

- (1) Las rúbricas (PDE) corresponden a la aplicación de los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), lo que representa un distinto tratamiento de los flujos netos de los intereses vinculados a las operaciones de *swaps* respecto a los conceptos análogos en Contabilidad Nacional.
- (2) El componente cíclico ha sido calculado utilizando la sensibilidad cíclica (0,44) y la brecha de producción estimados por la OCDE, que aparece recogido en la parte superior del cuadro.
- (3) El déficit estructural ha sido calculado como diferencia entre el saldo presupuestario observado y el componente cíclico.
- (4) Referencia tomada a diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España, IGAE y OCDE

CAPÍTULO 16: LA INSERCIÓN DE LA INSTITUCIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

[La Ley General de Estabilidad Presupuestaria] Refuerza la disciplina presupuestaria en un momento oportuno, ya que ésta no está tan firmemente arraigada en España como en algunos otros países de la OCDE

OCDE,

Estudios económicos de la OCDE: España, 2001

16.1. Introducción. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria en su formulación inicial

A lo largo de toda la investigación se ha puesto de manifiesto el posible valor añadido de un organismo fiscal independiente de cara al control de los déficit fiscales. Además, en el pasado capítulo se ha llevado a cabo una defensa del principio de equilibrio presupuestario como pauta de comportamiento habitual del sector público.

Este último capítulo pretende conciliar ambos elementos, mediante la formulación de una propuesta de creación de una institución a la que, en lo sucesivo, denominamos *Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria* (CNEP), cuyo mandato principal consistiría en velar por el cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario.

Para ello, se va utilizar como base la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), *en su formulación inicial*, a cuyo contenido fundamental dedicamos este epígrafe.¹ Cuando se estime oportuno, se aludirá igualmente al Real Decreto Legislativo 2/2007, de

¹ El marco de competencias establecido en la Constitución española motivó la aprobación de dos Leyes: La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre,

28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP), que incorpora las sucesivas modificaciones introducidas.

La utilización de la LGEP en su formulación inicial se debe a que dichas modificaciones, llevadas a cabo en gran medida por el Gobierno que obtuvo la mayoría parlamentaria en las elecciones de marzo de 2004, fueron realmente profundas, comenzando por la sustitución del principio de equilibrio presupuestario por otro de equilibrio a lo largo del ciclo económico.² Sin perjuicio de que determinadas modificaciones hayan sido positivas,³ en nuestra opinión, la flexibilización de este principio ha supuesto una verdadera ruptura con la esencia y la finalidad de esta Ley, introduciendo una gran arbitrariedad en la política fiscal y quebrando, en la práctica, la disciplina presupuestaria que ésta perseguía originariamente.

La LGEP constituye, sin duda, la máxima expresión de compromiso con la estabilidad presupuestaria en toda nuestra historia democrática. No en vano, aunque son muchas sus características distintivas, la más notoria es –como se ha apuntado– la adopción del principio de equilibrio presupuestario como pauta *habitual* de comportamiento del sector público.

Junto a dicho principio que, por su importancia, dejamos para el final del presente epígrafe, la LGEP se basa en otros tres adicionales: plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

➤ Plurianualidad

Como recoge el art. 4, la elaboración de los presupuestos debe realizarse en un marco plurianual, compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria. En este sentido, el Ministerio de Economía y Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión que abarquen varios años, referidos tanto a ingresos como a gastos públicos. Estos escenarios deben ser considerados de cara al establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria para cada año.

➤ Transparencia

Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP). En lo que sigue nos referimos a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18/2001), sobre la base de que la interpretación y aplicación de ambas Leyes debe producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica.

² Recuérdese, en este punto, lo subrayado en el epígrafe 15.4 sobre los problemas de aplicación del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico.

³ A modo de ejemplo, una de las modificaciones introducidas pretende potenciar el principio de transparencia contenido en el art. 5 de la LGEP.

Los presupuestos de cada uno de los sujetos a los que les es de aplicación el principio de estabilidad presupuestaria deberán contener información suficiente y adecuada, de manera que se pueda verificar el cumplimiento de dicho principio de estabilidad por parte de los agentes interesados (Gobierno, Parlamento, ciudadanos, etc.). Según González-Páramo (2002), el principio de transparencia es esencial y está en un plano incluso superior al de otras medidas de reformas presupuestarias, más aún en el contexto de las reglas fiscales, en el que se incrementan los incentivos para disminuir la transparencia. En su opinión, la LGEP introduce varios elementos que la garantizan de manera satisfactoria.⁴

➤ Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos

Los recursos públicos deben ser gestionados con una marcada orientación a la eficacia, la eficiencia y la calidad. Por ello, es necesario valorar sus repercusiones y efectos, así como supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.

➤ Estabilidad presupuestaria

Se trata, sin duda, de la verdadera médula espinal de esta Ley. Por dicho principio ha de entenderse “la situación de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas” (art. 3.2, LGEP).⁵

Este ha sido, como se ha dicho, el principio que más se ha visto afectado por las modificaciones llevadas a cabo con posterioridad, como se pone de manifiesto mediante la lectura del art. 3 del TRLGEP.⁶

⁴ Entre las medidas que incrementan la transparencia están, según el autor, la utilización del SEC-95 como normativa aplicable, que evita problemas de interpretación; la necesidad de explicar la elección de los objetivos de déficit y de gasto en un escenario macroeconómico plurianual o la obligación de explicar las características de los planes de corrección de los desequilibrios. También resulta importante la discusión y aprobación parlamentaria de los objetivos plurianuales de déficit, su distribución entre los grupos de agentes del sector público y los límites máximos de gasto del Presupuesto del Estado, que clarifican los objetivos, facilita la rendición de cuentas y distribuye responsabilidades (González-Páramo, 2002, pp. 223-224).

⁵ Existe, como es sabido, un problema que perdura en la literatura académica en torno a la medición y definición del déficit público. Obviamente, el presente trabajo no puede detenerse en esta interesante cuestión. Véase, por ejemplo, Costa Campi (2002) a modo de introducción.

⁶ Según se explica en la exposición de motivos, su finalidad ha sido “la flexibilización del principio de estabilidad, atendiendo a la situación económica, de modo que pueda combatirse el ciclo, adaptando la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo”. Como es lógico, esta modificación ha propiciado una serie de cambios en cadena en la LGEP original, con el fin de adaptar la norma a este nuevo concepto de estabilidad. Así se explican, por ejemplo, las

El equilibrio presupuestario es extensible al conjunto del sector público español, abarcando no sólo a la Administración central, sino igualmente a los restantes niveles de gobierno (Comunidades Autónomas y Entidades Locales), al Sistema Seguridad Social así como a los organismos públicos y entes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.⁷

De esta manera, como recoge el art. 8 de la LGEP, en el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como su distribución entre administraciones.⁸ El acuerdo de Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes, junto con el escenario macroeconómico plurianual que debería corresponderse con el del Programa de Estabilidad. Las Cámaras aprobarán o rechazarán el objetivo de estabilidad fijado por el Gobierno. En caso de aprobación, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado por el Congreso o el Senado, el acuerdo de Gobierno dispondrá de un mes para remitir un nuevo acuerdo (art. 8.2, LGEP).⁹

En contra de lo que habitualmente se ha argumentado, esta Ley no prohíbe la presentación de presupuestos en déficit, o su aparición durante la fase de ejecución presupuestaria (déficit sobrevenido). El principio de equilibrio presupuestario debe entenderse, fundamentalmente, como una pauta de comportamiento *habitual* para el conjunto del sector público.

Lo que sí hace la Ley es calificar de “situaciones excepcionales” la liquidación de un presupuesto con déficit, obligando a justificar dichas situaciones “mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y

modificaciones en los arts. 7 y 8, cuyo contenido alude, respectivamente, a la instrumentación del principio y al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

⁷ En el caso de las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles y los demás entes de Derecho Público dependientes de las Administraciones Públicas, el objetivo de estabilidad presupuestaria se entiende como la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social (art. 3.3, LGEP).

⁸ El TRLGEP, en ese mismo artículo, establece la fijación del objetivo en el primer semestre y exige no sólo un informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera sino también de la Comisión Nacional de la Administración Local.

⁹ El art. 8.3 del TRLGEP establece alguna diferencia con relación a la LGEP para el caso de que el acuerdo sea rechazado por el Senado tras la aprobación por el Congreso. En este supuesto, el objetivo habría de ser sometido a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple.

requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección” (art 7.3, LGEP).¹⁰

Según especifica la Ley, la corrección de la situación de desequilibrio presupuestario deberá realizarse en los tres ejercicios presupuestarios siguientes (art. 14, LGEP). Además, este plan deberá ser presentado ante las asambleas correspondientes (Cortes, Pleno de las Corporaciones y Asamblea de las Comunidades Autónomas), supervisado por el Ministro de Hacienda y, en su caso, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comunidad Autónoma.¹¹

El incumplimiento de este principio da lugar a diversas acciones.¹² Por un lado se extremará el control político sobre la administración incumplidora; por otro, se podrá limitar sus posibilidades de recurso a las operaciones de crédito. Igualmente, asumirá las responsabilidades que, en su caso, sean imputables por el incumplimiento de las obligaciones de España ante la Unión Europea.

Junto a la instauración de estos principios básicos, la LGEP introduce algunos elementos adicionales que pretenden contribuir al objetivo de la estabilidad presupuestaria. Tres son, a nuestro juicio, los más relevantes:

- La fijación de un límite máximo anual de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente definidos y los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos.¹³ Dicho límite, que pretende poner freno a la propensión al gasto excesivo, será remitido al Congreso de los Diputados en el primer cuatrimestre de cada año, previo a la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este límite supone, sin duda, un avance significativo por cuanto incide en la estrategia de negociación presupuestaria de los distintos gestores, que conocen con

¹⁰ También es de aplicación a los entes de derecho público, que deberán elaborar un informe de gestión sobre las causas de los desequilibrios y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo (art. 18, LGEP).

¹¹ González-Páramo (2001), pp. 70-71. Como explica el autor (p. 15), la LGEP refuerza notablemente el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En un primer momento, debe informar el objetivo de estabilidad para el Conjunto de Comunidades Autónomas antes de que el Gobierno fije estos objetivos para el conjunto de las Administraciones Públicas en el primer cuatrimestre del año. Posteriormente, el Consejo fijará estos objetivos para cada Comunidad Autónoma y, en los casos de desequilibrio (planeado o sobrevenido), aprobará y supervisará los planes de saneamiento económico-financiero que se le presenten.

¹² Es importante mencionar que el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no tiene consecuencias directas para el Estado, más allá de las que se puedan derivar de las obligaciones comunitarias.

¹³ El proceso de estimación del límite de gasto compatible con un objetivo dado no es tarea sencilla. Sobre esta cuestión resulta interesante consultar Godé Sánchez (2003). En cualquier caso, la estrecha ligazón entre el objetivo de déficit y el importe del gasto hace aconsejable su determinación simultánea.

antelación la limitación de recursos existentes y les obliga a competir entre sí para tratar de conseguir la financiación necesaria para sus programas.

- La dotación de un “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” del 2% del total de gastos no financieros del Presupuesto del Estado (art. 15, LGEP). Su objetivo es poder atender determinadas necesidades inaplazables de carácter no discrecional, que puedan presentarse durante la fase de ejecución presupuestaria y que no aparezcan previstas en el presupuesto inicial o aparezcan infradotadas. La aplicación del Fondo está reservada al Consejo de Ministros, debiendo informar de su utilización al Parlamento con carácter trimestral. Finalizado el ejercicio fiscal, los recursos remanentes no podrán incorporarse a otros ejercicios.

Las modificaciones presupuestarias afectadas por la constitución de este Fondo son los créditos extraordinarios y suplementarios, las ampliaciones y las incorporaciones de crédito.¹⁴ Según establece la LGEP (art. 16), estas modificaciones han de financiarse con cargo a dicho Fondo, o bien mediante bajas en otros créditos.¹⁵

Este Fondo tiene, por tanto, la intención de introducir un mayor rigor en el respeto al presupuesto aprobado y potenciar su credibilidad, evitando la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito, tal y como ha sido habitual en nuestra historia reciente.

- La determinación de unos criterios de distribución de los superávit presupuestarios (art. 17, LGEP). Si la Administración General del Estado cierra el ejercicio con un superávit, éste deberá destinarse a la reducción del endeudamiento neto. En caso de que el superávit se produzca en la Seguridad Social, su destino será, prioritariamente, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con el fin de atender las necesidades futuras del sistema.

¹⁴ Quedan excluidas de la financiación con cargo a dicho Fondo aquellas modificaciones que no afectan al saldo presupuestario. Se trata de las transferencias de crédito (con las limitaciones que contempla el art. 52 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, LGP), que no modifican el importe total de los créditos presupuestarios sino su composición, y las generaciones de crédito, que se corresponden con unos mayores créditos como consecuencia de la realización de unos ingresos no previstos o superiores a lo presupuestado, que constituyen su causa y proveen de financiación. Por otro lado, en relación con los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, es necesario contemplar lo recogido en los arts. 55-57 de la mencionada LGP.

¹⁵ Esta afirmación, que se deriva del articulado de la Ley, no está, sin embargo, exenta de enormes problemas de tipo jurídico. Para un mayor detalle, véase Andreu Mestre (2005) y, en particular, aquellos epígrafes en los que estudia la incidencia de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria sobre cada una de las modificaciones de crédito recogidas en la Ley.

A modo de conclusión, es posible subrayar que, con sus aciertos y sus limitaciones, la LGEP es –en nuestra opinión– un instrumento bien orientado hacia la estabilidad presupuestaria. Estamos, por tanto, completamente de acuerdo con el profesor González-Páramo cuando afirma que “la LGEP ofrece un diseño institucional adecuado a las necesidades de consolidación duradera”.¹⁶

16.2. Algunas consideraciones constitucionales en torno al principio de estabilidad presupuestaria y a la institución que se propone

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, la LGEP, en su formulación inicial, consagró el principio de estabilidad presupuestaria (definido como la situación de equilibrio o computado en términos de capacidad de financiación) como una pauta de comportamiento sistemático de las Administraciones Públicas en España.

No cabe duda de que, en términos de la economía constitucional, dicho principio forma parte de la denominada “política constitucional”; es decir, se trata una regla de juego fundamental que restringe inequívocamente el margen de acción del gestor de la política económica.¹⁷ Frente a este principio constitucional, la determinación del tamaño del presupuesto, así como la composición de los ingresos y los gastos públicos formarían parte de la “política ordinaria”, cuya concreción corresponde –necesariamente– al poder político.

A pesar de su indudable perspectiva constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria no aparece recogido en la Constitución española (CE). En este punto surgen dos interesantes cuestiones de naturaleza jurídica a las que se quiere hacer una breve mención: la primera se refiere a la constitucionalidad del principio de estabilidad presupuestaria; la segunda alude a la conveniencia de que dicho principio y la institución que se propone para velar por su cumplimiento aparezcan recogidos en la Constitución.

Respecto a la ausencia del principio de estabilidad presupuestaria y a la cuestión de su constitucionalidad, un primer comentario es que nuestra norma jurídica de mayor rango no se caracteriza, precisamente, por tener un carácter especialmente liberal. El rasgo más notorio de sus aspectos económicos es, quizás, su enorme elasticidad: en ella caben tanto una defensa estricta de la economía de mercado como –prácticamente– la planificación pública.¹⁸ Dicha elasticidad es, sin duda, fruto de un intenso debate entre fuerzas políticas con muy distintas sensibilidades.

¹⁶ González-Páramo (2001), p. 96.

¹⁷ Véase epígrafe 9.4.

¹⁸ Quizás sea el art. 38 el que mejor ilustra la elasticidad de la Constitución. En él se reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, al tiempo que se indica que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. Otros artículos interesantes en esta línea son los que aluden al derecho a la propiedad privada y a la herencia (art. 33.1); el

Lo que, en cualquier caso, parece claro es que el déficit público y sus efectos perniciosos no constituyen una preocupación de primer orden para el constituyente español; motivo por el cual no existen mecanismos constitucionales para su control.¹⁹

¿Quiere esto decir que el principio de estabilidad presupuestaria no tiene cabida en el seno de la Constitución española? En modo alguno. Parece existir cierto consenso en el sentido de que la inexistencia de un pronunciamiento expreso sobre este principio no niega su validez jurídica. Efectivamente, la Constitución otorga al Gobierno la total libertad para remitir a las Cortes Generales unos presupuestos en déficit, superávit y, por supuesto, en equilibrio. Esa libertad no resulta vulnerada por las Leyes de Estabilidad Presupuestaria que, sin embargo, sí regulan los aspectos procedimentales en el supuesto de que los presupuestos se elaboren con déficit o que, una vez elaborados y aprobados, durante su ejecución, incurran en él.²⁰

A una conclusión similar llega el profesor García Novoa, cuando afirma lo siguiente:

En suma, el modelo económico constitucional admite una variedad de políticas y la opción por una norma ordinaria que pueda inducir al control del déficit e, indirectamente, a limitaciones de gasto público cabe perfectamente en el marco constitucional.

Esta variedad de políticas económicas susceptibles de desarrollar el modelo constitucional legitimarían adoptar una norma como la LGEP.²¹

Pero, además, según se especifica en la propia Constitución (art. 96), los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno. Tal es el caso del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, y de los demás compromisos comunitarios (principalmente el PEC, acordado en el Consejo de Ámsterdam de 1997), que contienen una clara intención de limitar el déficit y el endeudamiento público, y que han sido incorporados a nuestro sistema jurídico.²²

En este sentido, la LGEP y su principio de estabilidad presupuestaria pueden ser concebidos como un instrumento jurídico al servicio del logro de las obligaciones presupuestarias derivadas de la adopción de la legislación comunitaria. De hecho, desde las instituciones comunitarias se ha

que considera la posibilidad de planificar la actividad económica general (art. 131.1) o el que establece que los poderes públicos fomentarán las sociedades cooperativas y establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (art. 129.2).

¹⁹ Véase García Añoveros (1994), p. 1646.

²⁰ Uría Fernández (2001), p. 20. Efectivamente, como se ha señalado, estas Leyes consideran el déficit una situación excepcional y obligan a justificar las causas que han llevado a esa situación, así como a presentar un plan de corrección.

²¹ García Novoa (2001), p. 158.

²² Sobre esta cuestión, resulta de interés el mencionado artículo de García Novoa (2001).

venido alentando a los Estados miembros a garantizar, mediante la implementación de mecanismos internos, el cumplimiento de dichos objetivos e, incluso, la búsqueda de objetivos más ambiciosos en materia de corrección del déficit, como se recoge en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000.

Una última consideración es que el principio de estabilidad presupuestaria, reflejado en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, tampoco parece vulnerar el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, consagrado en la Constitución (art. 156.1).²³ Éstas deben actuar coordinadamente con la Hacienda Estatal y contribuir al logro de los objetivos generales de política económica, más aún si se tiene en cuenta el elevado grado de descentralización político-administrativa de España.²⁴

Por su parte, queda a la libre decisión de las Comunidades Autónomas, en el marco de las competencias reconocidas en la Constitución y en los Estatutos, la estrategia a seguir para el logro del objetivo presupuestario fijado; es decir, las medidas normativas y organizativas necesarias y la política de ingresos o de gastos públicos que logren dicho objetivo.

En cuanto a la conveniencia de recoger el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución, a modo de consideración inicial, resulta curioso mencionar que dicho principio sí estuvo presente en relación con las Haciendas autonómicas en la fase de redacción del Anteproyecto de Constitución de 1977 (art. 149),²⁵ aunque finalmente fuese suprimido.

Cierto es que, como se indicó con anterioridad, una constitución fiscal no requiere, necesariamente, un documento escrito, pero no es menos cierto que, como apuntan Buchanan y Wagner:

La conversión keynesiana, junto al irrespetuoso comportamiento político y público respecto a la regla de equilibrio presupuestario desde los años sesenta, hacen francamente improbable la reencarnación de dicha regla en algún tipo de elemento informal, no escrito –aunque vinculante– de nuestra constitución fiscal. (...) La restauración va a requerir una regla constitucional que sea vinculante tanto legal como moralmente; una regla explícitamente escrita en un documento constitucional de los Estados Unidos.²⁶

²³ Sobre esta cuestión, véase Uría Fernández (2001). En el epígrafe siguiente se alude de nuevo a este tema.

²⁴ En este sentido, el art. 149.1.13ª de la Constitución determina que es competencia exclusiva del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

²⁵ Dicho artículo establecía lo siguiente: “Los Territorios Autónomos elaborarán un presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o a los procedentes de operaciones de crédito”.

²⁶ Buchanan y Wagner (1977), pp. 184-185. En Estados Unidos han existido diversos intentos de constitucionalizar el principio de equilibrio presupuestario. Véase, por ejemplo, Ruiz Almendral (2008), pp. 42-51.

En nuestra opinión, desde un punto de vista estrictamente económico, sería muy recomendable que tanto el principio de estabilidad presupuestaria, como la institución encargada de salvaguardarlo –la CNEP, según nuestra propuesta–, apareciesen recogidos en la Constitución. Sólo de esta manera sería posible garantizar la estabilidad del principio y de la institución encargada de implementarlo; y sólo así constituiría una verdadera restricción al comportamiento de los políticos, evitando que, como ha sucedido en España, un simple cambio de gobierno pudiese alterar completamente el marco presupuestario existente.

Ahora bien, somos conscientes de que, frente a consideraciones económicas, existen consideraciones de tipo político y jurídico que son de vital importancia a la hora de plantear una reforma constitucional en este sentido.²⁷

Todo ello lleva a plantearse otras opciones. Así, por ejemplo, cabe considerar el papel que, en este ámbito, pueden desempeñar las leyes orgánicas como normas de rango inferior que, sin embargo, y en la medida en que desarrollan aspectos esenciales regulados en la Constitución, pertenecen a lo que se ha denominado “bloque constitucional”.

Efectivamente, las leyes orgánicas son normas cuyas características formales denotan una cierta vocación de permanencia en el sistema jurídico nacional. De hecho, frente a lo que ocurre con la ley ordinaria, su aprobación, modificación o derogación exige, según la propia Constitución (art. 81), una mayoría absoluta del Congreso, en votación final sobre el conjunto del proyecto.

El problema que plantea esta opción es que la Constitución establece una reserva material que limita notablemente la utilización de este instrumento jurídico. Más concretamente –explícita nuestra norma fundamental– son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, así como las demás previstas en la Constitución.

Como es sabido, el Gobierno, siguiendo el dictamen del Consejo de Estado, reguló mediante Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP), los preceptos que contenían los mecanismos jurídicos de la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al servicio del objetivo de estabilidad presupuestaria. No obstante –y éste es un detalle relevante– la definición precisa del principio de estabilidad presupuestaria hay que buscarla en la Ley Ordinaria, limitándose la Ley Orgánica a

²⁷ Recuérdese, en este punto, las consideraciones formuladas en cuanto a la falta de consenso político y académico en relación con la política fiscal. Por otro lado, en el caso concreto de España, las tensiones políticas existentes hacen francamente complejo plantear una reforma constitucional en este sentido sin que, automáticamente, surjan otro tipo de pretensiones políticas que poco tienen que ver con los aspectos presupuestarios.

remitir a ésta. Es decir, parece que el legislador entendió que el principio de estabilidad presupuestaria no debía alcanzar un rango orgánico, tal y como hubiera sido deseable para dotarlo de una cierta continuidad, al exigirse mayoría absoluta para su modificación.

Queda, pues, en el aire, la cuestión de si es posible interpretar jurídicamente que el principio de estabilidad presupuestaria y la creación de una institución fiscal independiente, enmarcados en la necesaria coordinación entre la Hacienda estatal y la autonómica (según se especifica en el art. 156.1, CE), afectan a competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, y, por tanto, son susceptibles de entenderse incluidos en la reserva material de ley orgánica que establece el artículo 81 de la Constitución española.

En definitiva, como se ha puesto de manifiesto, en este contexto se plantean determinadas cuestiones vinculadas al derecho presupuestario y al derecho constitucional que revisten una importancia de primer orden. Sirva este apartado para subrayar, sencillamente, que la inserción constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y del organismo fiscal independiente lleva aparejada una serie de consecuencias y connotaciones de tipo jurídico que aquí no han sido abordadas en profundidad y que, por tanto, precisarían de un análisis jurídico mucho más exhaustivo.²⁸

Lo que, a nuestro juicio, constituye una realidad manifiesta, es que el principio de estabilidad presupuestaria debería quedar aislado en un plano constitucional, fuera de la política ordinaria en la que está hoy en día, y que tanta arbitrariedad introduce en su cumplimiento.

16.3. ¿Un organismo fiscal nacional o diecisiete organismos autonómicos?

En el apartado anterior se planteaban ya algunos aspectos acerca de la relación existente entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en materia de política fiscal en los que merece la pena detenerse.

En este contexto, dado el carácter descentralizado de España y las presiones que, de manera habitual, se producen para la transferencia de competencias desde el Gobierno central a las Comunidades Autónomas, cabría esperar la existencia de ciertas demandas por parte de los gobiernos autonómicos para tratar de asumir las funciones relativas al organismo fiscal independiente, sustituyendo este organismo por una multiplicidad de instituciones situadas a nivel de las Comunidades Autónomas.

²⁸ Algunas de estas cuestiones son analizadas extensamente en el capítulo tercero de Ruiz Almendral (2008).

Se trata –no cabe duda– de un riesgo importante que conviene no omitir cuando se plantea para España una reforma institucional de estas características. Precisamente por ello se dedica este apartado a reflexionar sobre esta cuestión.

En nuestra opinión, un organismo fiscal independiente situado a nivel autonómico (es decir, uno por cada una de las autonomías españolas) sería un error por dos motivos: en primer lugar, porque se desvirtuaría la función de coordinación que debe tener la institución e introduciría una complejidad añadida. En segundo lugar, porque no existen argumentos que justifiquen la descentralización de esta función.

El logro de la estabilidad presupuestaria en España exige necesariamente un compromiso por parte de todas las Administraciones (central, autonómica y local), para lo cual resulta necesario establecer un mecanismo de coordinación y cooperación financiera adecuado. En este sentido, se ha venido defendiendo a lo largo de esta última parte de la investigación la necesidad de instaurar una institución fiscal independiente que adoptase como referencia la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su formulación original. Uno de los motivos es, sin duda, la simplicidad con la que esta Ley coordina y garantiza el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público español.

Efectivamente, la mencionada LGEP es meridianamente clara cuando establece en sus art. 8.1 y 7.2 que la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como la obligación de velar por su cumplimiento en todo el ámbito del sector público, recaen sobre el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. En la medida en que el organismo que se propone tendría como objetivo fundamental el de garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en la propia Ley, no cabe duda de que el nivel de gobierno adecuado para dicho organismo es el central.

Tal y como se especifica en la Ley, tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera como las Comunidades Autónomas en él representadas deben respetar dicho objetivo de estabilidad (art. 5, LOCLGEP original). Cuestión distinta es que –como se ha apuntado anteriormente– para el cumplimiento de ese objetivo, las Comunidades Autónomas gocen de autonomía financiera, según se establece en la propia Constitución; eso sí, matizando que dicho principio se encuadra “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (art. 156.1, CE).

La importante función de coordinación que puede desempeñar un organismo de estas características queda claramente patente en el caso belga. En este país, el HCF que, como se ha afirmado, constituye una experiencia próxima a los organismos fiscales independientes, ha desarrollado un papel fundamental como agente coordinador de las distintas regiones y

comunidades. Su labor ha consistido en dotar de transparencia, recomendar objetivos fiscales claros a los distintos niveles de gobierno y en generar los incentivos adecuados a los diversos gestores de la política económica para alcanzar los objetivos fijados.²⁹

Ocurre, además, que la instauración de un organismo a nivel autonómico no encontraría justificación económica alguna, mientras que sí parece evidente que incrementaría sustancialmente la burocracia autonómica y su coste. Es decir, los recursos públicos necesarios para poner en marcha un entramado institucional de esta naturaleza se multiplicarían por diecisiete sin que ello respondiese a lógica alguna.

Procede recordar, además, que igual que la Constitución trata de proteger la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, también reconoce la competencia exclusiva del Estado para establecer la coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de Hacienda general y deuda del Estado; y no cabe duda de que la fijación del objetivo de estabilidad incide directamente sobre estos aspectos.³⁰

Por otro lado, es necesario considerar que si, según la propia LGEP, es el Gobierno de la Nación quien debe establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria,³¹ entonces tan sólo quedaría por determinar (por delegar) la forma en que se ha de alcanzar dicho objetivo; es decir, la aritmética concreta de ingresos y gastos públicos que permite cumplir con el objetivo fijado. Y esa aritmética es la que, precisamente, no puede ni debe ser delegada en un grupo de tecnócratas no elegidos por los ciudadanos; pues alude a aspectos redistributivos y genera, por tanto, un déficit democrático inasumible.³²

No obstante, para finalizar, es necesario apuntar que la cuestión sobre las posibles presiones por parte de los gobiernos autonómicos no tiene por qué ser problemática, si se atiende a la experiencia belga. En este país –muy fragmentado políticamente– no parecen haber existido dificultades políticas serias con la institución, quizás debido a la naturaleza cooperativa que la caracteriza.

En este sentido, en el caso de España existe el mencionado Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que todas las Comunidades Autónomas están representadas y desempeñan un papel clave. Según se especifica en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Financiación de las

²⁹ FMI (2007a), p. 12. Sobre el papel del HCF como mecanismo de coordinación de las políticas presupuestarias en Bélgica, véase van Rompuy (2005).

³⁰ A este particular es de interés el art. 149 (números 11ª, 13ª y 14ª) de la Constitución española.

³¹ Siendo el organismo el encargado de verificar que dicho principio se cumple efectivamente, según el planteamiento que desarrollamos en el siguiente apartado.

³² Recuérdese lo apuntado en el apartado 9.3.

Comunidades Autónomas, el objetivo de este Consejo es el de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. El papel del Consejo no se vería alterado en modo alguno por la instauración del organismo fiscal independiente y, en consecuencia, el de las Comunidades Autónomas tampoco.

Lo subrayado hasta el momento permite concluir que sería absolutamente inapropiado tratar de sustituir el organismo fiscal independiente por diecisiete organismos autonómicos. No sólo porque las labores de coordinación y la consecución del principio de estabilidad presupuestaria corresponden al Estado, sino porque además no parece existir un motivo aparente que pudiera justificarlo.

16.4. Las funciones de la institución y su inserción en el proceso presupuestario español

La instauración de una nueva institución dotada de una elevada autonomía y con capacidad para adoptar decisiones que afecten a la vida presupuestaria, y su inserción en el proceso presupuestario tendrían un impacto notable en la legislación vigente. Por ello, conviene señalar, ya desde el comienzo, que en el presente apartado se adopta una perspectiva fundamentalmente pragmática y de procedimiento, siendo deseable que dicho enfoque fuese complementado con otro de mayor contenido jurídico que, inevitablemente, escapa a los propósitos de esta investigación.

En lo que sigue se va a aludir fundamentalmente al Presupuesto General del Estado.³³ Como es sabido, el ciclo presupuestario español consta de cuatro fases sucesivas, que se desarrollan a lo largo de tres años: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control. En ellas intervienen, además, dos poderes del Estado, como son el ejecutivo y el legislativo. De esta manera, mientras que las fases de preparación y ejecución corren a cargo del ejecutivo, las fases de aprobación y control corresponden al legislativo.³⁴

La CNEP habría de desarrollar un papel relevante fundamentalmente en las fases en las que el papel protagonista lo adopta el poder ejecutivo (elaboración y ejecución presupuestaria), ya que es principalmente durante estas etapas cuando, tradicionalmente, se han venido gestando los desequilibrios públicos en España.³⁵

³³ La instauración de la CNEP, tal y como se ha planteado, no debería afectar en modo alguno a la relación existente entre el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que –como se ha apuntado– deberían cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

³⁴ En relación con el control, nos referimos, fundamentalmente, a la función de fiscalización externa que es llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas; institución al servicio de las Cortes Generales.

³⁵ Como adecuadamente advierten Fuentes Quintana y Barea (1996), pp. 122-123.

A continuación se exponen brevemente las cuatro etapas del ciclo presupuestario español y el papel que la CNEP podría desempeñar en cada una de ellas.

16.4.1 Fase de elaboración

Esta fase tiene como protagonista principal al Ministerio de Economía y Hacienda. En primer lugar se ha de determinar el objetivo de estabilidad para un período de tres años, así como la cifra máxima de gasto no financiero. Para ello es necesario confeccionar un escenario plurianual tanto de ingresos como de gastos, con la ayuda de un cuadro macroeconómico que refleje la evolución de las variables macroeconómicas más relevantes.

Como se indicó anteriormente, el acuerdo de Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes (tanto para el conjunto del sector público como para cada una de las Administraciones) debe ser remitido al Congreso de los Diputados acompañado del cuadro macroeconómico del horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad (art. 8, LGEP).

La institución que se propone –la Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria (CNEP)– podría contribuir a mitigar uno de los defectos que, habitualmente, han exhibido los presupuestos en España, como es la sobreestimación de las previsiones de ingresos, sustentadas en unas proyecciones demasiado optimistas sobre el crecimiento de la economía, obteniendo así un déficit estimado inferior al que finalmente acababa materializándose.

Para prevenir esta importante limitación y asegurar la calidad de las previsiones, sería recomendable delegar en la CNEP la presidencia de un grupo de trabajo dedicado a la elaboración del cuadro macroeconómico, compuesto por todas aquellas instituciones que realizan previsiones independientes en España (Banco de España e INE, entre ellas).³⁶

De esta manera sería posible garantizar que las previsiones macroeconómicas acerca del comportamiento de la economía que contiene el cuadro son objetivas y fiables. Precisamente por ello, el cuadro macroeconómico así elaborado habría de ser utilizado, obligatoriamente, por el Gobierno, en la elaboración de los escenarios plurianuales de ingresos y gastos; escenarios que, en cualquier caso, deberían estar sujetos a verificación por parte de la institución.

Así, podría aceptarse de manera realista, que las previsiones y los escenarios elaborados de esta manera serían considerablemente neutrales a la voluntad oportunista del Gobierno, por lo que

³⁶ Su funcionamiento podría ser similar al del Instituto Nacional de Cuentas de Bélgica (NAI), que opera como una especie de comité en el que diversas instituciones acuerdan las estimaciones y previsiones macroeconómicas que deberán ser utilizadas por el Gobierno en la elaboración de sus planes presupuestarios. Véase el epígrafe 13.3.

los errores de cálculo y/o previsiones incorrectas serían fruto de aspectos difíciles de anticipar o de perturbaciones verdaderamente inesperadas. Evidentemente, estos errores e imprevisiones no deberían presentar sesgo alguno; es decir, deberían ir en ambas direcciones (optimismo o pesimismo en las previsiones) y tender a eliminarse a largo plazo.

Respecto al objetivo de estabilidad, es importante recordar que la Ley contempla únicamente las consecuencias del incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sin aludir al Estado. En este sentido, la instauración de una CNEP sería un aspecto positivo, al introducir un freno adicional, esta vez dirigido a la Administración central.

La CNEP no tendría competencias en lo relativo al objetivo concreto de estabilidad, siempre que el presupuesto que se presentase al Parlamento no vulnerase el principio de estabilidad presupuestaria definido en la norma. No obstante, la CNEP sí debería adjuntar al cuadro macroeconómico empleado como base para la elaboración de los Presupuestos, diversas estimaciones acerca del comportamiento futuro de las finanzas públicas en España y emitir todas aquellas recomendaciones que, en función de la coyuntura económica imperante, estimase oportuno, de cara a la fijación de dicho objetivo.³⁷

Tampoco ostentaría la facultad de modificar el techo de gasto no financiero porque, como se ha subrayado anteriormente, el tamaño del presupuesto es un elemento que debe ser determinado, necesariamente, por los representantes electos, pues en él se encuentran implícitamente contenidos diversos aspectos políticos como la mayor o menor presión fiscal o el grado de intervencionismo en la economía que, en ningún caso, deberían verse afectados por las decisiones de la CNEP.

El interrogante principal que surge es cómo abordar una situación en la que el Gobierno desea presentar unos presupuestos con déficit. En esta situación que, como la propia Ley recoge, debe ser excepcional y transitoria, la CNEP debería verificar si efectivamente se dan las condiciones que justifican la aparición de un déficit; es decir, si se cumplen los requisitos necesarios para activar las cláusulas de excepcionalidad (sean éstas explícitas o, como en el caso de la LGEP, implícitas).

Al tratarse de un déficit planeado, los supuestos que deberían llevar al organismo a autorizarlo son la aparición de una recesión severa, la realización de inversiones excepcionalmente elevadas

³⁷ Adicionalmente, podría plantearse la posibilidad de obligar al Gobierno a exponer públicamente las causas que, en su caso, le han llevado a separarse de las recomendaciones formuladas por la CNEP. Por otro lado, es importante mencionar que estas recomendaciones no se referirían, en ningún caso, a cuestiones redistributivas o de políticas generales, en línea con el HCF belga y, en general, con la filosofía imperante en las propuestas de creación de organismos fiscales independientes.

que lleven aparejadas rendimientos económicos (y vayan acompañadas de un plan financiero acorde) o la declaración de un conflicto bélico.³⁸

Sólo cuando la institución determinase que se cumplen *objetivamente* estas circunstancias, autorizaría la aparición de un déficit fiscal. En cualquier caso, la CNEP debería verificar el realismo del plan financiero propuesto para la corrección de los desequilibrios que, según la Ley, debe presentar el Gobierno. En caso contrario, la CNEP emitiría un informe razonado sobre las causas que le han llevado a desestimar el objetivo planteado por el Gobierno, y éste debería reformularlo en un espacio breve de tiempo (por ejemplo, un mes).³⁹ Esta competencia debería estar formalmente recogida en la Ley.

Resulta fundamental que el uso de la cláusula de excepcionalidad no se convierta en un verdadero abuso. Como acertadamente expone González-Páramo, la utilización frecuente de esta cláusula de salvaguarda tendría una doble repercusión negativa. Por un lado, erosionaría la credibilidad de la norma (y –añadimos nosotros– de la institución) y, con ella, los beneficios de la estabilidad presupuestaria. Por otro, oscurecería la lógica que fundamenta la elección de una referencia más estricta que la del PEC; lógica que se relaciona con la necesidad de acomodar parcialmente los problemas a medio y largo plazo de la economía española.⁴⁰ A ello habría que añadir, además, la quiebra de la confianza en la institución, que se convertiría en un ente burocrático sin ninguna utilidad práctica. Precisamente por ello, es imprescindible que la CNEP goce de una independencia real y un respaldo legal sólido.

Suponiendo que no se hace un uso abusivo de la cláusula de excepcionalidad, el análisis de los funcionarios de la CNEP, mucho más técnico, objetivo y aislado –en la medida de lo posible– de presiones políticas debería contribuir a mitigar los desequilibrios fiscales y a garantizar que éstos únicamente se producen cuando resultan inevitables.

A partir de aquí, el procedimiento presupuestario seguiría su curso con normalidad: los distintos Ministerios habrían de preparar sus propuestas de presupuesto, incluyendo los de cada uno

³⁸ Hubiese sido muy recomendable que la LGEP hubiese explicitado los supuestos bajo los cuales se activan las cláusulas de excepcionalidad, detallando lo que ha de entenderse por situación “excepcional”. Aunque se trata de una cuestión verdaderamente importante, esta investigación no se detiene en la especificación concreta de los supuestos o requisitos que serían aconsejables para que la institución autorizase el déficit. No obstante, somos conscientes de la dificultad de delimitar estos supuestos con cierta precisión. En cualquier caso, existen determinados elementos objetivos que podrían ayudar al organismo a emitir su juicio razonado. Tal es el caso, por ejemplo, de la calidad de las finanzas públicas.

³⁹ Aparece así la diferencia fundamental entre un consejo fiscal sin funciones de política económica (*policy*) y un organismo fiscal independiente con la facultad de adoptar decisiones vinculantes para en el proceso presupuestario. Sobre esta distinción, véase lo expuestos en el capítulo 6.

⁴⁰ González-Páramo (2001), p. 66.

de los organismos autónomos y otras Entidades adscritos a ellos. Para ello han de seguir las directrices para la distribución de gasto determinadas por el Ministerio de Economía y Hacienda. El titular de dicho Ministerio preside la Comisión de Políticas de Gasto, a la que asisten los demás Ministros o sus Secretarios de Estado. Su función principal es velar por la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de propuestas a los límites y objetivos de la política presupuestaria del Gobierno.

Basándose en esos anteproyectos, el Ministerio de Economía y Hacienda presenta el anteproyecto global de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que deberá ser remitido para aprobación, en primer lugar, al Consejo de Ministros y, posteriormente, antes del 1 de octubre del año anterior, a las Cortes Generales.

En definitiva, la principal aportación de la CNEP durante esta fase de elaboración no sólo consistiría en contribuir a que el cuadro macroeconómico sobre el que se sustentan los presupuestos fuese más realista, sino, fundamentalmente, en verificar el cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario y, en caso de incumplimiento, en autorizar el déficit transitorio, con anterioridad a la remisión del Presupuesto a las Cortes Generales, siempre que entienda que se dan las circunstancias objetivas para ello.

16.4.2 Fase de aprobación

Las Cortes españolas deben aprobar el proyecto de Ley de PGE antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (1 de enero del año de su ejecución). La dinámica de aprobación de los Presupuestos compete a ambas Cámaras (Congreso y Senado).

Es importante mencionar el hecho de que la cláusula por la cual las Cortes Generales han de aprobar el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno (art. 8, LGEP) constituye una especie de “fase cero”, previa a la elaboración del proyecto de PGE, adelantando así el debate sobre los Presupuestos en el Parlamento.⁴¹

En cualquier caso, durante esta fase cabe formular enmiendas presupuestarias (a la totalidad o al articulado). La Constitución, en su art. 134.6, al exigir que toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios deba contar con la conformidad del Gobierno para su tramitación, pretende evitar que éste se vea obligado a incurrir en un déficit sin su expreso consentimiento.⁴² Más aún, los Reglamentos del Congreso y del Senado (art. 133 y 149, respectivamente) exigen que todas las enmiendas que supongan un

⁴¹ Ruiz Almendral (2008), pp. 239-240.

⁴² García Añoveros (1994), p. 1649.

aumento de gasto vayan acompañadas de una reducción equivalente en otras partidas de la misma sección.

Entendemos que la limitación anterior va encaminada a no incrementar los importes totales que se han consignado en los estados de gastos del proyecto de presupuestos. De esta manera, el Gobierno tiene la garantía de que, mediante las enmiendas que pudiesen surgir, no se verá obligado a superar la cuantía inicialmente prevista para cada sección del presupuesto, teniendo la oposición la posibilidad de modificar únicamente el destino de los créditos, pero no su cuantía (siempre y cuando sus enmiendas prosperasen).

Ahora bien, en caso de que prosperase una enmienda a la totalidad de los presupuestos, el gobierno debe presentar un nuevo proyecto en los plazos establecidos a estos efectos. Pensamos que el nuevo proyecto de presupuestos debería ser respetuoso con el objetivo de estabilidad ya aprobado.

En definitiva, entendemos que durante la fase de aprobación no debería vulnerarse el principio de estabilidad presupuestaria. En consecuencia, durante esta etapa, la CNEP no debería tener ninguna tarea asignada, más allá de la verificación de que esto es efectivamente así. Es necesario considerar, además, que se trata de una fase en la que intervienen los órganos soberanos de representación del pueblo español,⁴³ por lo que resulta evidente que esta importante función no puede verse alterada por la instauración de una nueva institución presupuestaria.

Para finalizar, procede recordar que, de no lograrse la aprobación de los PGE, los presupuestos del año anterior quedarían automáticamente prorrogados hasta la aprobación y publicación de los nuevos presupuestos en el Boletín Oficial del Estado (art. 134.4, CE). Se trata de una cláusula fundamental para evitar que el sano enfrentamiento político pueda derivar en un auténtico bloqueo institucional.

16.4.3 Fase de ejecución

Durante este período, la Administración ha de realizar los gastos e ingresos públicos previstos en el Presupuesto. Se trata de la otra fase en la que, tradicionalmente, se han venido gestando los desequilibrios presupuestarios, por la vía de las modificaciones presupuestarias que puede llevar a cabo el Ejecutivo.

Como se ha subrayado anteriormente, la LGEP introdujo la obligatoriedad de constituir un “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” cuya finalidad principal es, precisamente, la

⁴³ La propia Constitución (arts. 66 y 134) establece que, en su función legislativa, corresponde a las Cámaras la aprobación del Presupuesto.

de atajar la tendencia al gasto excesivo procedente de las modificaciones en los créditos inicialmente aprobados por el Parlamento.

Con la introducción de este Fondo, la incidencia de las modificaciones presupuestarias se ha reducido en cierta medida. No en vano, los créditos extraordinarios, los suplementos de crédito, las ampliaciones y las incorporaciones de crédito deben financiarse con cargo a él, o bien mediante bajas en otros créditos. Ahora bien, el hecho de que se haya pretendido controlar su financiación no altera en modo alguno su diferente finalidad, persistiendo una clara diferenciación en cuanto a la naturaleza y justificación de cada una de estas modificaciones.⁴⁴

En este punto es donde la valoración objetiva de la CNEP podría aportar cierto valor añadido. Su cometido sería, precisamente, garantizar que los criterios que determina la Ley y la finalidad de estas modificaciones se cumplen de manera escrupulosa (tal y como se recoge en los arts. 51 y ss., LGP), evitando, por ejemplo, que el Fondo pueda financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria (art. 50, LGP).

Por tanto, la aplicación del Fondo de contingencia no sólo debería contar con la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda (según se especifica en el art. 50.2, LGP), sino también con el beneplácito de la CNEP. Se trata, en definitiva, de impedir el abuso que de estas figuras presupuestarias se ha venido haciendo (destacando, especialmente, el caso de los créditos ampliables, como se subrayó anteriormente) y que, en la práctica, supone una suplantación de competencias del ejecutivo al legislativo.

Un interrogante fundamental que se plantea es la posibilidad de que el Gobierno siga proponiendo, mediante remisión al Parlamento de un proyecto de ley, la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito una vez agotado el Fondo de contingencia.⁴⁵ Aunque, ciertamente, la Ley 18/2001 aspiraba a poner coto a esta opción en la medida de lo posible, en la

⁴⁴ Como explica, a modo de resumen, Godé Sánchez (2003), los créditos extraordinarios atienden a necesidades nuevas; los suplementos, a insuficientes previsiones del coste de las actuaciones presupuestarias; las ampliaciones responden a insuficiencias muy ligadas a la propia naturaleza y automatismo de la obligación a que atienden (necesidades que no se han podido cifrar con antelación), y las incorporaciones financian con recursos propios del ejercicio un gasto ya dotado en el año anterior.

⁴⁵ Interrogante planteado, en su día, por Godé Sánchez (2003) y que hoy día constituye una realidad habitual en la ejecución presupuestaria. En nuestra opinión, el problema se limita fundamentalmente a los créditos extraordinarios y suplementarios, pues son éstos los que exigen un proyecto de ley para ser tramitados, trasladando así la competencia a las Cortes Generales. En el caso de las restantes modificaciones, en las que no se exige esa formalidad, la cuestión parece estar más clara: la LGEP establece que su financiación debe hacerse con cargo al Fondo de contingencia o mediante bajas en otros créditos.

práctica no se ha conseguido. De hecho, como quedó patente en el epígrafe 15.2.6, la superación del importe asignado al Fondo de Contingencia ha sido habitual desde su misma instauración en 2003.⁴⁶

Se trata, en nuestra opinión, de uno de los aspectos jurídicos más espinosos de la LGEP: por un lado, resulta francamente complejo que una institución como la CNEP pueda retirar al ejecutivo una facultad –la de presentar a las Cortes Generales proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario– que la propia Constitución española le reconoce (art. 134.5, CE); al mismo tiempo, es necesario evitar que este tipo de modificaciones abran una brecha a la disciplina presupuestaria, mediante la promulgación de leyes que puedan rebasar de manera indiscriminada y sistemática el importe asignado en el Fondo de contingencia. Precisamente por ello, en este caso concreto, sería de especial trascendencia realizar un análisis jurídico que estudiase en qué medida es posible que la CNEP pudiese autorizar la presentación de esos proyectos de Ley o, alternativamente, exigir una mayoría parlamentaria reforzada (por ejemplo, 2/3 o 3/5), en caso de que la institución entendiese que dicha modificación es improcedente.

En relación con esta cuestión, un aspecto positivo ya subrayado es que, al contar con unas previsiones macroeconómicas más objetivas y con un procedimiento más estricto para la autorización de los desequilibrios presupuestarios, las desviaciones presupuestarias que eventualmente se produjesen a lo largo de la fase de ejecución serían, en gran medida, atribuibles a eventos verdaderamente inesperados (catástrofes naturales, recesión económica más profunda de lo

⁴⁶ Este hecho se produjo ya en 2004, mediante la aprobación del Real Decreto-ley 7/2004, de 27 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 2.500.034.925 euros para atender al pago de la liquidación del sistema de financiación para el período 1997-2001 correspondiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se adoptan disposiciones sobre la deuda de Renfe y el aval del Estado al préstamo otorgado a la República Argentina. En él se subraya que “[d]ada la cuantía del préstamo y la obligatoriedad para el Estado de responder con prontitud a los pagos que derivan de la ejecución del aval, se considera que a las ampliaciones de crédito que se autoricen por acuerdo del Ministro de Economía y Hacienda *no debe aplicárseles* lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y los artículos 50 y 54.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de su financiación con Fondo de Contingencia” (sobre esta cuestión, véase Andreu Mestre, 2005, pp. 235-236). Otro ejemplo reciente, de enorme calado, ha sido el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. La constitución de ambos Fondos, supuso la aprobación de créditos extraordinarios por un total de 11.000 millones de euros con cargo al Presupuesto de 2008, de los cuales 8.000 millones corresponden al primero de estos fondos y los restantes 3.000 millones, al segundo. Ambos fondos se financiarán con Deuda Pública.

inicialmente previsto, etc.), y no a unas previsiones de ingresos y/o gastos artificialmente optimistas.

En cualquier caso, al igual que ocurren en una situación de déficit planeado, persistiría la obligación de formular un plan económico-financiero a medio plazo de corrección del desequilibrio (art. 14, LGEP). Además, este resultado fiscal debería ser tenido en cuenta por la institución de cara al objetivo de estabilidad presupuestaria en los siguientes ejercicios.

16.4.4 Fase de control

Además del llevado a cabo dentro de cada Ministerio, el control que se efectúa es de dos tipos (art. 140, LGP): el primero de ellos –el control interno– es realizado por la Intervención General de la Administración del Estado; el segundo –el control externo– es llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, una vez ha finalizado el ejercicio fiscal, dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que haya recibido la Cuenta General del Estado (art. 132, LGP).

Parece sensato no atribuir función alguna a la CNEP durante esta fase, ya que el objetivo prioritario de la institución es, como se ha subrayado, evitar los desequilibrios fiscales, y éstos no se generan durante la fase de control.

16.4.5 Otras funciones

Además de las importantes funciones presupuestarias recogidas en los apartados anteriores, la CNEP podría tener delegadas otras tareas al margen del proceso presupuestario, con un triple propósito: el asesoramiento, la provisión de información y el análisis a más largo plazo.

La justificación de estas tareas adicionales se basa en la intención de aprovechar una institución “viva”, para contribuir a mejorar la situación de las finanzas públicas así como el acervo de información disponible para los agentes interesados. Entre las posibles funciones a considerar cabe destacar las siguientes:⁴⁷

- Apoyo y asesoramiento al Gobierno de España en materia fiscal y presupuestaria.
- Identificación y denuncia de prácticas contables destinadas a transgredir, de manera abierta o encubierta, las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria.⁴⁸

⁴⁷ Muchas de las funciones que ahora se indican ya fueron expuestas al hilo de la consideración de los consejos fiscales (epígrafe 6.2), así como en el análisis de las ventajas de un organismo dinámico frente a una regla estática (epígrafe 11.2.2). Se aprovechan también, algunas iniciativas parlamentarias como la Proposición de Ley para la creación de una Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (véase recuadro 16.1).

⁴⁸ Pueden encontrarse algunos ejemplos concretos en Costa y Campi (2002), pp. 17-19.

- Examen de la información económica y presupuestaria suministrada por todas las Administraciones, a fin de velar por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados.
- Análisis de impacto económico de las propuestas legislativas más destacadas, cualquiera que sea su proponente, mediante el examen objetivo de la repercusión presupuestaria de tales iniciativas, así como la evaluación coste-beneficio de las técnicas, medios y fines de las políticas públicas que se pretende llevar a cabo.
- Análisis de tendencias que puedan afectar a la solvencia de la Hacienda Pública en el medio y largo plazo, tanto a iniciativa propia como de las dos Cámaras españolas.⁴⁹
- Emisión pública de cuantos informes y recomendaciones considere oportunos, en relación con cualquier aspecto fiscal y presupuestario, así como para todas y cada una de las Administraciones Públicas. En cualquier caso, la institución deberá presentar un informe anual a cerca de la situación de las finanzas públicas, incluyendo recomendaciones para la elaboración de futuros presupuestos.
- Divulgación de información para los agentes económicos y sociales sobre cuestiones fiscales, mediante la publicación de los informes y estudios antes referidos, o el fomento del debate público.

Para abordar las funciones encomendadas, la institución debería establecer los mecanismos e instrumentos de colaboración necesarios con las distintas Administraciones e instituciones, con el objetivo de disponer de la información suficiente. Tendría igualmente la potestad de crear grupos de trabajo *ad hoc*, formados por especialistas en la materia objeto de estudio.

A modo de comentario final a este epígrafe, es importante poner de manifiesto la similitud existente entre estas tareas adicionales, que serían encomendadas a la CNEP, y el cometido que podría tener una Oficina Presupuestaria adscrita a las Cortes Generales, tal y como ha sido propuesto en alguna ocasión en España (ver recuadro 16.1).

Recuadro 16.1: La creación de una Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales

La creación de una Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales ha sido considerada por diversos Grupos Parlamentarios desde que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 contemplase su creación (disposición adicional vigésima) como órgano destinado al asesoramiento técnico de los Órganos de la Cámara, y de provisión de información a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados sobre la ejecución presupuestaria y otros aspectos presupuestarios. No obstante, dicha Oficina no ha logrado desarrollarse efectivamente y las iniciativas para

⁴⁹ El ejemplo más notorio es, quizás, el estudio de los efectos derivados del envejecimiento de la población y su incidencia sobre la sostenibilidad de las pensiones. Recuérdese lo subrayado en el epígrafe 15.2.5.

su materialización no han dejado de sucederse, inspiradas claramente en experiencias positivas ya consolidadas como la estadounidense Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO, por sus siglas en inglés) o la Oficina Parlamentaria de Evaluación de Políticas Públicas existente en Francia.

Aunque existen otras Proposiciones de Ley como la presentada por el Grupo Parlamentario Catalán, *Convergència i Unió* (122/000018), en el caso español, por su mayor grado de concreción, es posible destacar la presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (122/000101).

Según esta propuesta, la institución actuaría a modo de Oficina de asistencia técnica y profesional al servicio de los órganos parlamentarios y de los Grupos Parlamentarios, así como de los Diputados y Senadores. Según se especifica en el art. 1, la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales dependería funcionalmente de las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, y orgánicamente de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y del Senado.

Los principios rectores por los que habría de regirse este órgano técnico son la independencia, la objetividad y la transparencia. Sus fines (art. 2), similares a los de la propuesta del Grupo Parlamentario Catalán, son los siguientes: proveer de información actualizada y permanente sobre las distintas fases de ejecución del presupuesto; analizar el impacto económico de las propuestas legislativas, cualquiera que sea su alcance y proponente, mediante el examen de la repercusión presupuestaria de tales iniciativas; facilitar información cualificada sobre la incidencia económica, en proyección temporal, de las propuestas de normas de política fiscal y examinar la información económico-presupuestaria de las Administraciones territoriales.

En cuanto a su organización institucional, esta Oficina se adaptaría a la estructura bicameral de España. Constaría, por tanto, de dos Secciones: la Sección de la Oficina Presupuestaria en el Congreso de los Diputados y la Sección de la Oficina Presupuestaria del Senado.

En ciertos aspectos, la propuesta del Grupo Popular es perfectamente aprovechable para nuestros objetivos (y, de hecho, así se hace, en ocasiones). No obstante, guardaría diversas diferencias sustanciales con relación a la institución que se propone en esta investigación: en primer lugar –y este es el aspecto más destacable– la institución no estaría facultada para limitar los desequilibrios presupuestarios, por lo que no introduce ninguna referencia vinculante en el proceso presupuestario. Ésta es la diferencia más importante que, además, distingue a un consejo fiscal de un verdadero organismo fiscal independiente (recuérdese la clasificación establecida en el capítulo 6). Detrás de esta diferencia está la distinta finalidad de cada una de las instituciones: la Oficina pretende, fundamentalmente, asesorar e informar a los Grupos Parlamentarios y Diputados; la CNEP tendría como objetivo principal la implementación del principio de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, el revestimiento institucional es también distinto. Mientras que nuestra propuesta aboga por una institución independiente al estilo de los bancos centrales, la Oficina Presupuestaria del Congreso no alcanzaría tal grado de autonomía.

En cualquier caso, como se ha subrayado, se trata de propuestas que van en la misma línea –la de tratar de mejorar el proceso presupuestario y la situación financiera de la Hacienda Pública– y que, en determinados aspectos, son coincidentes, por lo que es posible encontrar sinergias entre ambas iniciativas.

16.5. Aproximación a la organización institucional. El principio de mínima burocratización

En el capítulo 13 se expusieron dos modelos distintos de organismos fiscales independientes, cuya repercusión en términos de organización y costes de estructura dista considerablemente. Así, mientras que la CPB holandesa está dotada de un cierto entramado institucional y un presupuesto de funcionamiento relativamente amplio, el HCF belga opera más bien a modo de comité, sin contar prácticamente con personal propio ni recursos económicos destacables.

Como se subrayó en su momento esa diferencia se explica a partir de la distinta finalidad que tiene cada una de las instituciones. La holandesa se mueve más en un ámbito positivo, en el que se precisa de una mayor cantidad de expertos, fundamentalmente estadísticos y econométricos, así como más recursos e inversiones para el tratamiento de la información. Por su parte, la belga desarrolla su actividad en un ámbito más normativo, en el que se precisan otro tipo de recursos (economistas bien formados en el ámbito de las finanzas públicas que, además, tengan sólidos conocimientos en cuestiones de política en general y de política económica en particular).⁵⁰ Nosotros entendemos que, por su finalidad, la CNEP se aproxima más a la institución belga, por lo que su modelo organizativo sería más adecuado para el logro de los objetivos establecidos.

Es preciso subrayar, además, que, en orden a evitar la tendencia expansiva que suele caracterizar a la burocracia,⁵¹ se va a seguir lo que podría denominarse “principio de mínima burocratización”. Dicho principio se concretaría, fundamentalmente, en la facultad de que la institución, en el desempeño de las tareas legalmente encomendadas, pudiese utilizar los recursos humanos y materiales ya disponibles en otros ámbitos (Banco de España, INE, Universidades, Ministerio de Economía y Hacienda, etc.).

En este sentido, la CNEP debería tener acceso a toda la información relevante de las distintas Administraciones e instituciones (información estadística, informes internos, etc.), tanto pública como confidencial, que pudiese necesitar en el desempeño de sus funciones.⁵²

De igual modo, para la elaboración de su informe anual, para la participación en los grupos de trabajo que se hayan constituido bajo su presidencia o para la redacción de los estudios pertinentes, la CNEP podría solicitar la colaboración de especialistas concretos de otras instituciones. Dicha

⁵⁰ Bogaert *et al.* (2006), pp. 3-4.

⁵¹ Véase, por ejemplo, el trabajo de Niskanen (1971) mencionado con anterioridad.

⁵² Es decir, existiría un deber de colaboración, recogido en la propia Ley, que autorizaría a la institución a recabar cuanta información precisase para desarrollar sus tareas. Entre los organismos e instituciones afectados por el deber de colaboración estarían, sin duda, los siguientes: Ministerio de Economía y Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado, Intervención General de la Seguridad Social, Administraciones territoriales, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Banco de España, etc.

colaboración debería ser a tiempo parcial y sometida, en cualquier caso, al deber de confidencialidad, incluso en relación con la institución para la que habitualmente desempeñan su actividad profesional.

En lo que respecta a la organización institucional propiamente dicha, la CNEP podría estar compuesta por un Consejo de Gobierno, un Gabinete de Análisis y una Secretaría. El Consejo de Gobierno estaría formado por un presidente y cinco consejeros, todos ellos personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en materia de Hacienda Pública y censura de cuentas. A diferencia del presidente, cuya dedicación debería ser a tiempo completo, a los consejeros tan sólo se les exigiría dedicación a tiempo parcial, siempre y cuando su actividad profesional no pudiese comprometer, en ningún caso, la objetividad de sus juicios.

El Consejo de Gobierno se vería asistido por un Gabinete de Análisis, constituido por un grupo de aproximadamente diez funcionarios, pertenecientes a los Cuerpos Superiores de las Administraciones Públicas (por ejemplo, Interventores y Auditores del Estado, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, Auditores del Tribunal de Cuentas, etc.), que acreditasen conocimientos presupuestarios y de control de la actividad económico-financiera del sector público por un espacio de tiempo suficiente (por ejemplo, cinco años). Estos funcionarios quedarían en sus Cuerpos de origen en situación de servicios especiales.

Finalmente, la institución dispondría de una Secretaría, formada por un número reducido de personal administrativo, que prestarían apoyo tanto a los miembros del Consejo de Gobierno como al Gabinete de Análisis.

En cuanto a los aspectos salariales y presupuestarios, von Hagen y Harden (1994) aportan una serie de ideas de gran interés. En opinión de estos autores, los salarios del personal de la CNEP deberían estar determinados por una fórmula reflejada en la Ley, que vinculase sus retribuciones a los salarios ministeriales. Por su parte, la institución habría de gozar de autonomía presupuestaria, siendo su presupuesto determinado de la misma manera que, por ejemplo, el del Tribunal de Cuentas.⁵³

En definitiva, este reducido entramado institucional (aproximadamente 20 personas) debería ser suficiente para desempeñar eficientemente las tareas encomendadas a la CNEP, al tiempo que evitaría una estructura burocrática densa y, por tanto, unos costes de funcionamiento elevados.

⁵³ Según queda establecido en artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, esta institución “elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales”.

16.6. Otras cuestiones de interés: autonomía, transparencia e implementación gradual

Reservamos este apartado para abordar brevemente otras cuestiones de gran interés, relacionadas con el funcionamiento de la institución que se propone, como son los mecanismos para garantizar su funcionamiento autónomo, la transparencia y la rendición de cuentas o el enfoque gradual para su implementación.

➤ Autonomía de la institución

La independencia de la CNEP es, como se ha reiterado en sucesivas ocasiones a lo largo de esta investigación, un factor esencial para su buen funcionamiento y utilidad. Precisamente por ello, debería estar garantizada por Ley. En este sentido, la institución debería adquirir la forma jurídica de entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, similar a la que ya ostentan otras instituciones independientes.

Adicionalmente, se pondrían en marcha diversos mecanismos, muchos de los cuales han sido elaborados en el ámbito de los bancos centrales. Sin ánimo de ser exhaustivos, algunos de estos mecanismos podrían ser los siguientes:

- Exigencia por ley de que ni el Gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario puedan dar instrucciones a la CNEP, ni ésta recabarlas o aceptarlas.
- Ausencia de vinculación de sus miembros con la rama ejecutiva del gobierno (ya sea por elección o designación), que pudiese menoscabar su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.
- Nombramientos del Consejo no renovables ni solapados con la legislatura (por ejemplo, cada 1,5 veces el período electoral), retirándose un miembro cada año para impedir, en la medida de lo posible, el partidismo en las designaciones. A su vez, los nuevos nombramientos se realizarían por el Gobierno dentro de una lista de miembros presentada por la CNEP, con audiencia y aprobación del Parlamento.⁵⁴
- Supuestos de cese de los miembros del Consejo claramente especificados en la Ley. En este sentido, es posible utilizar los supuestos contenidos en el art. 25 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: a) expiración de su mandato; b) renuncia, que surtirá efectos por la mera notificación al Gobierno; c) haber alcanzado los setenta años de edad; y d) separación acordada por el Gobierno, por incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incumplimiento grave de sus obligaciones, incompatibilidad sobrevenida o procesamiento por delito doloso.

⁵⁴ Fuentes Quintana y Barea (1996), p. 149.

- Incompatibilidad de los miembros del Consejo durante un determinado número de años para desempeñar cargos públicos (por ejemplo, durante 2 años), tras el cese en la CNEP.
- Autonomía presupuestaria, en línea con lo subrayado anteriormente.

En definitiva, se trata de garantizar que la institución goce no sólo de una independencia formal (*de iure*), sino igualmente efectiva (*de facto*) en el desarrollo de su actividad, de manera que pueda ganar la credibilidad y reputación necesarias. De lo contrario, no lograría aportar valor añadido alguno, y se transformaría en un ente burocrático carente de utilidad.

➤ **Transparencia y rendición de cuentas**

La transparencia y rendición de cuentas son, como se ha apuntado, uno de los pilares sobre los que se asienta el carácter democrático de la delegación. Precisamente por ello, es necesario asegurar que la institución cuente con los mecanismos adecuados.

Así, parece lógico exigir que la CNEP rinda cuentas directamente a las Cortes Generales. En relación con la transparencia y la rendición de cuentas, el art. 10 de la citada Ley de Autonomía del Banco de España podría ser fácilmente aplicado al caso de la CNEP. El Presidente de la CNEP podría ser convocado, de conformidad con los Reglamentos parlamentarios, a cualesquiera de las Comisiones del Congreso o del Senado o mixtas de ambas Cámaras, así como ser convocado para que asista con tal finalidad a las reuniones del Consejo de Ministros o a las de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos.⁵⁵

Igualmente, el Presidente de la CNEP podría ser convocado a las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas para que, con el fin de facilitar el ejercicio de las tareas de coordinación financiera atribuidas al Consejo, informase en relación con materias de la competencia de la CNEP.

Un último elemento que contribuye a garantizar la transparencia y la adecuada rendición de cuentas es la publicación de cuantos informes y recomendaciones efectúe la institución en relación con las actividades que tiene encomendadas y, especialmente, cuando, de manera razonada, haya desestimado el objetivo de estabilidad presentado por el Gobierno. Estos informes y recomendaciones deberían estar accesibles al público a través de la página Web de la institución.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de medidas cuya finalidad principal es acercar la institución y su funcionamiento a la sociedad a la que presta sus servicios, con el fin de que ésta pueda estar debidamente informada.

⁵⁵ En cualquier caso, sería obligatoria una comparecencia anual, al inicio del proceso presupuestario.

➤ Enfoque gradual

La implantación de una institución como la CNEP supone un cambio sustancial en el proceso presupuestario español. Precisamente por ello, parece recomendable que se produzca una transición ordenada hasta su total puesta en funcionamiento.

El enfoque gradual parece apropiado por dos motivos. En primer lugar, porque las modificaciones institucionales no son siempre fáciles de asimilar por quienes más directamente se ven afectados. Más aún cuando dicha modificación aspira a mitigar los desequilibrios públicos en un país que, como es el caso de España, tiene una escasa cultura de la estabilidad presupuestaria.

El caso de la política monetaria y su delegación en el BCE constituye, sin duda, un interesante precedente: antes de la instauración definitiva del banco emisor fue creado, en 1994, el Instituto Monetario Europeo. Su objetivo fundamental fue preparar todos aquellos aspectos necesarios para el paso a la tercera fase de la UEM. El 1 de junio de 1998 fue liquidado al constituirse el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

En segundo lugar, para que el cumplimiento del principio presupuestario en los términos aquí utilizados no incida en el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos, es necesario que –como se ha subrayado en el capítulo precedente– las finanzas públicas transiten de una situación de déficit estructural casi crónica a una situación de equilibrio o, incluso, un cierto superávit estructural. Se trata, sin ninguna duda, de una tarea compleja que, además, se puede encontrar con la oposición implícita o explícita de buena parte de la clase política y la sociedad.

También en el ámbito europeo y en el contexto del Tratado del Maastricht se adoptó este enfoque gradual: desde la formulación de los criterios de Maastricht hasta que el 2 de mayo de 1998, el Consejo de la Unión Europea –en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno– decidió por unanimidad qué once Estados miembros cumplieran las condiciones necesarias para la participación en la tercera fase de la UEM transcurrieron cinco años en los que los Estados miembros candidatos tuvieron que ajustar sus finanzas públicas.

En consecuencia, tiene sentido llevar a cabo esta reforma institucional de manera progresiva. En un primer momento, la institución podría funcionar a modo de consejo fiscal, por ejemplo, durante los dos años ulteriores a la aprobación de la norma constitucional que la instaure. Durante este período, la CNEP realizaría las funciones que tiene encomendadas, si bien no tendría la facultad para desestimar el objetivo de estabilidad presupuestaria presentado por el Gobierno. A partir de aquí, una posible alternativa sería establecer un período transitorio para la reducción del déficit estructural, que debería producirse, por ejemplo, a razón de un 25% en cada uno de los cuatro años siguientes. La desviación que, a juicio de la CNEP, se produjese con respecto a este programa de transición debería ser tratada de la misma manera que la desviación en el principio de

estabilidad presupuestaria; es decir, se debería exigir su aprobación para todo presupuesto que no siga el programa establecido.⁵⁶ Transcurridos los seis años de transición, la CNEP comenzaría a desarrollar sus funciones con total normalidad.

A modo de conclusión general, el cuadro 16.1 de la página siguiente recoge, de manera esquemática, los elementos más característicos de la institución que se propone.

⁵⁶ Opción adaptada de Buchanan y Wagner (1977), pp. 187-188, en donde defienden su reforma constitucional de equilibrio presupuestario.

Cuadro 16.1: Elementos fundamentales de la Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria

Mandato	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido como la situación de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación. ➤ Sin perjuicio de lo anterior, apoyar la política económica general del Gobierno.
Funciones presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> a. Presidencia de un grupo de trabajo para la elaboración del cuadro macroeconómico, formado por representantes de las instituciones más destacadas en la elaboración de previsiones macroeconómicas. b. Verificación del realismo de los escenarios plurianuales planteados por el Gobierno. c. Emisión de recomendaciones en cuanto al objetivo presupuestario. d. Autorización (en su caso) al Ejecutivo para presentar a las Cortes un presupuesto con un déficit planeado, cuando, en base a un juicio razonado, se dé el supuesto de situación “excepcional”. e. Revisión del plan económico-financiero en caso de déficit fiscales (planeados o sobrevenidos). f. Verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria durante la fase de aprobación parlamentaria. g. Verificación del cumplimiento escrupuloso de los requisitos que fija la Ley para llevar a cabo las modificaciones presupuestarias y aplicar el “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria”.
Funciones adicionales	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo y asesoramiento al Gobierno de España en materia fiscal y presupuestaria. - Identificación y denuncia de prácticas contables destinadas a transgredir, de manera abierta o encubierta, las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria. - Examen de la información económica y presupuestaria suministrada por todas las Administraciones, a fin de velar por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados. - Análisis de impacto económico de las propuestas legislativas más destacadas. - Análisis de tendencias que puedan afectar a la solvencia de la Hacienda Pública en el medio y largo plazo, tanto a iniciativa propia como de las Cámaras. - Emisión pública de cuantos informes y recomendaciones considere oportunos, en relación con cualquier aspecto fiscal y presupuestario, así como para todas y cada una de las Administraciones Públicas. En cualquier caso, presentación de un informe anual a cerca de la situación de las finanzas públicas, incluyendo recomendaciones para la elaboración de futuros presupuestos. - Divulgación de información a los agentes económicos y sociales.
Composición	<ul style="list-style-type: none"> - La CNEP estaría constituida, en primer lugar, por un Consejo de Gobierno formado por un presidente y cinco consejeros, todos ellos personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en materia de Hacienda pública y censura de cuentas. - Adicionalmente, la institución contaría con un Gabinete de Análisis y una Secretaría, formados en ambos casos por un número reducido de personas. - Seguimiento del “principio de mínima burocratización” para el desarrollo de sus funciones.
Estatus legal	<ul style="list-style-type: none"> - Entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia.
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizada por Ley; sus miembros deben ser independientes del Gobierno y carecer de incentivos que puedan comprometer su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. - Exigencia de que ni el Gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario puedan dar instrucciones a la CNEP, ni ésta recabarlas o aceptarlas. - Implantación de los mecanismos habituales para preservar la autonomía (incompatibilidad durante un cierto período, mandatos no renovables ni coincidentes con el Gobierno, supuestos detallados de cese, etc.). - Autonomía presupuestaria para su funcionamiento.
Transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas directamente a las Cortes Generales. - Comparecencia de su presidente cuando las Cámaras lo estimen conveniente. - Obligación de emitir un informe razonado sobre las causas que le han llevado a desestimar un objetivo presupuestario fijado por el Gobierno. - Emisión de informes y recomendaciones de diverso tipo.

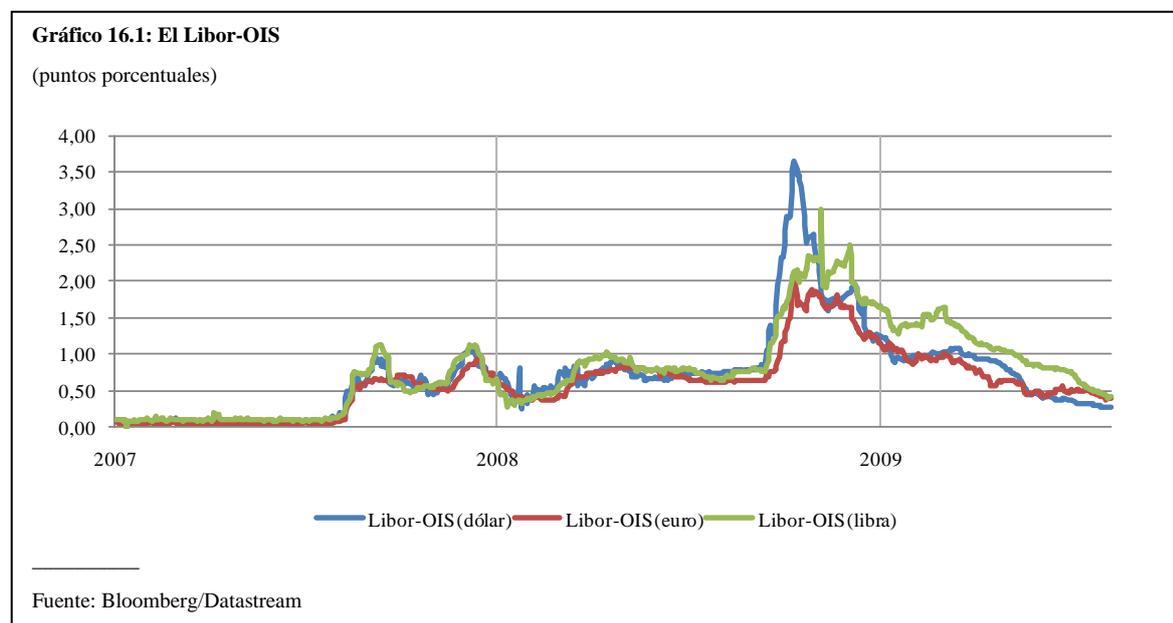
Fuente: Elaboración propia

16.7. Una (ineludible) reflexión final: La nueva institución presupuestaria en un contexto de recesión económica

En el momento en el que se escriben estas líneas (agosto de 2009), la economía mundial se encuentra sumida en una profunda crisis financiera global que ha ido dando paso a una recesión económica severa cuyo final no parece todavía atisbarse.

Aunque no es nuestra intención profundizar en el origen y desarrollo de esta crisis, baste señalar que, al margen de interpretaciones más bien apocalípticas (que sugieren el agotamiento del sistema capitalista), parece generalizada la opinión de que la crisis actual es fruto de la concatenación de tres elementos: una política monetaria excesivamente expansiva orquestada por la Reserva Federal y replicada en Europa y Japón durante los últimos años; una disparatada asunción de riesgo por parte de los agentes que intervienen en los mercados financieros; y, por último, una inadecuada regulación y supervisión financiera.

El resultado de todo ello ha sido la aparición de una fuerte inestabilidad financiera iniciada en el verano de 2007 e intensificada en los meses posteriores, en los que el sistema financiero internacional ha venido asistiendo atónito a numerosas nacionalizaciones, quiebras e intervenciones de entidades financieras de primer orden, a uno y otro lado del Atlántico.⁵⁷



La elevada inestabilidad ha hecho mella en el principal sustento del sistema financiero: la confianza de los agentes que intervienen en él. A su vez, esa enorme desconfianza en el sector bancario ha provocado una parálisis en el funcionamiento de los mercados interbancarios, que ha

⁵⁷ Sobre la crisis financiera, resulta de especial interés consultar los diversos *Informes de Estabilidad Financiera* del Banco de España.

llevado a los bancos centrales a adoptar medidas financieras excepcionales, sin precedentes hasta la fecha.

A modo de aproximación a las gravísimas tensiones interbancarias que se encuentran en el núcleo de la crisis financiera actual, el gráfico 16.1 muestra la evolución del diferencial entre el *London Interbank Offered Rate* (Libor) y el *Overnight Indexed Swap* (OIS) rate, tanto del dólar americano, como de la libra esterlina y el euro.⁵⁸

Este diferencial, que habitualmente supone un reducido número de puntos básicos (por ejemplo, en el caso del dólar, el diferencial fue, en promedio, de 8 puntos básicos en el período que transcurre desde enero hasta finales de julio de 2007), comenzó a ascender significativamente con el estallido de las tensiones financieras iniciadas en agosto de 2007. Desde entonces, experimentó un enorme crecimiento que alcanzó su máximo en octubre de 2008 (en el caso del dólar, 364 puntos básicos, el 10 de octubre de 2008, tras la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre), pasando posteriormente a contraerse de manera progresiva hasta cotas muy inferiores, sugiriendo con ello que los bancos han comenzado a recobrar la confianza y, por tanto, a prestarse fondos en los mercados interbancarios.

Como era de esperar, la crisis financiera y las tensiones de liquidez han terminado trasladándose a la economía real, fundamentalmente, a través del estrangulamiento de los flujos de

Cuadro 16.2: Tasa de variación de la producción mundial

(variación porcentual)	Proyecciones			
	2007	2008	2009	2010
Producción mundial	5,1	3,1	-1,4	2,5
<i>Economías avanzadas</i>	2,7	0,8	-3,8	0,6
Estados Unidos	2,0	1,1	-2,6	0,8
Área del Euro	2,7	0,8	-4,8	-0,3
Alemania	2,5	1,3	-6,2	-0,6
Francia	2,3	0,3	-3,0	0,4
Italia	1,6	-1,0	-5,1	-0,1
España	3,7	1,2	-4,0	-0,8
Japón	2,3	-0,7	-6,0	1,7
Reino Unido	2,6	0,7	-4,2	0,2
Canadá	2,5	0,4	-2,3	1,6
Otras economías avanzadas	4,7	1,6	-3,9	1,0
Economías asiáticas recientemente industrializadas	5,7	1,5	-5,2	1,4
<i>Economías emergentes y en desarrollo</i>	8,3	6,0	1,5	4,7
de las cuales:				
África	6,2	5,2	1,8	4,1
Europa Central y Oriental	5,4	3,0	-5,0	1,0
Rusia	8,1	5,6	-6,5	1,5
China	13,0	9,0	7,5	8,5
India	9,4	7,3	5,4	6,5
Oriente Medio	6,3	5,2	2,0	3,7
Brasil	5,7	5,1	-1,3	2,5
México	3,3	1,3	-7,3	3,0

Fuente: FMI: *World Economic Outlook (update)*, July 8, 2009

⁵⁸ El diferencial (*spread*) Libor-OIS constituye una medida indirecta acerca de las condiciones de liquidez de los respectivos mercados monetarios interbancarios (dólar, libra esterlina y euro). Se trata de un indicador que mide el margen entre el tipo de interés de los créditos interbancarios a tres meses, y el tipo de interés promedio a un día, próximo al tipo de interés básico ofrecido por el banco central y, por tanto, con menor riesgo. Cuanto mayor sea la diferencia, mayor es la tensión que experimenta el mercado monetario interbancario.

crédito a los agentes económicos, provocando una recesión económica mundial de grandes dimensiones. El cuadro 16.2 muestra la evolución del PIB del conjunto de la economía mundial, así como de diversos países durante los dos años en los que se ha venido sufriendo la crisis económica. Incluye también las proyecciones para 2009 y 2010 realizadas por el FMI. Las estimaciones del Fondo apuntan a una contracción significativa de la actividad en 2009, que llevaría a una caída del producto mundial por primera vez en varias décadas. Esta caída de la producción tiene lugar, además, en la mayor parte de las economías avanzadas, entre ellas en España.

Cuadro 16.3: Comercio mundial (volumen de bienes y servicios) durante la crisis

(variación porcentual)	2007	2008	Proyecciones	
			2009	2010
Comercio mundial	7,2	2,9	-12,2	1,0
<i>Importaciones</i>				
Economías avanzadas	4,7	0,4	-13,6	0,6
Economías emergentes y en desarrollo	13,8	9,4	-9,6	0,8
<i>Exportaciones</i>				
Economías avanzadas	6,2	2,0	-15,0	1,3
Economías emergentes y en desarrollo	9,5	4,1	-6,5	1,4

Fuente: FMI: *World Economic Outlook (update)*, July 8, 2009

La coyuntura económica ha tenido una repercusión en el comercio mundial que, literalmente, se ha derrumbado, consecuencia de la intensidad de la crisis. El cuadro 16.3 muestra dicha repercusión, siendo especialmente significativa, por su magnitud, la caída que el FMI proyecta para 2009, que alcanzará el 12,2%. Las cifras negativas se extienden tanto a las economías avanzadas como a las emergentes y en desarrollo.

Entrando ya en el caso concreto de la economía española, a esta coyuntura financiera internacional hay que sumar, además, una serie de problemas internos de gran relevancia que lastran ostensiblemente el crecimiento de la economía nacional. Entre ellos destaca, sin ninguna duda, el profundo ajuste en el sector promotor-constructor, consecuencia del desplome que se ha producido en el mercado inmobiliario.

Este hecho tiene, a su vez, una importante repercusión en el sector financiero, en la medida en que las entidades de crédito tienen un gran riesgo contraído por la concesión de un volumen elevado de préstamos vinculados a los sectores inmobiliario e

Cuadro 16.4: Patrimonio neto de las entidades de crédito y créditos a las actividades inmobiliarias

(millones de euros)

	Patrimonio neto	Créditos actividades inmobiliarias
2000	77.211	33.559
2001	81.371	41.840
2002	86.977	55.031
2003	90.437	77.980
2004	111.688	112.165
2005	130.561	162.087
2006	148.787	244.050
2007	174.922	303.514
2008	180.567	318.032
2009 (*)	185.189	322.960

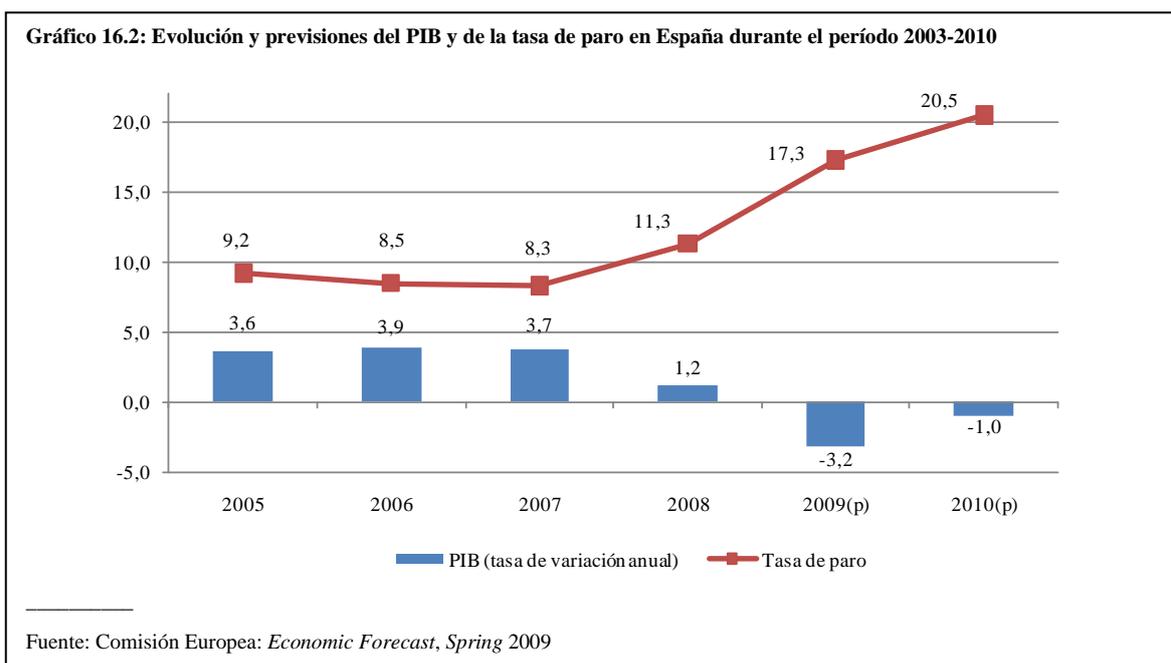
(*) Hasta mayo, de 2009 en el caso del patrimonio neto; hasta el primer trimestre, para los créditos con actividades inmobiliarias.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España

hipotecario, en un contexto en el que –además– la tasa de morosidad se ha incrementado notablemente.⁵⁹

Según se desprende del cuadro 16.4, el riesgo asumido por los créditos a los promotores inmobiliarios fue, durante el primer trimestre de 2009, de 322.960 millones de euros. Este riesgo era de 33.559 millones en el año 2000, lo que implica que –prácticamente– se ha multiplicado por diez en, tan sólo, nueve años. Mientras tanto, los fondos propios del conjunto de las entidades de crédito españolas han pasado de 77.211 a 185.198 millones de euros, lo que supone algo más que una duplicación.

Como se indicó anteriormente, la economía española no se ha mantenido al margen de la tendencia experimentada por la economía mundial. El crecimiento del PIB español en términos interanuales se ha contraído drásticamente alcanzando cifras negativas, lo que ha tenido consecuencias dramáticas sobre el empleo, tal y como se observa en el gráfico 16.2. Según las estimaciones de la Comisión Europea, la contracción del PIB se situaría, para el año 2009, en torno al 3,2% del PIB, y la tasa de paro podría superar la barrera del 20% de la población activa en 2010.



Ante la magnitud de la crisis actual, la gran mayoría de los gobiernos han tomado la decisión de responder mediante el diseño de ambiciosos paquetes de estímulo fiscal. La política fiscal

⁵⁹ Según los *Informes de Estabilidad Financiera* del Banco de España correspondientes a los meses de mayo de 2007 y de 2009, la ratio de morosidad total de las entidades de depósito ha pasado del 0,61 en diciembre de 2006 al 2,48 en diciembre de 2008; es decir, se ha multiplicado por cuatro en tan sólo dos años.

discrecional ha pasado a convertirse, de este modo, en el arma fundamental con el que los gobiernos intentan combatir las repercusiones negativas de la crisis económica.

Cuadro 16.5: Coste estimado de las medidas discrecionales en la Eurozona
(% del PIB)

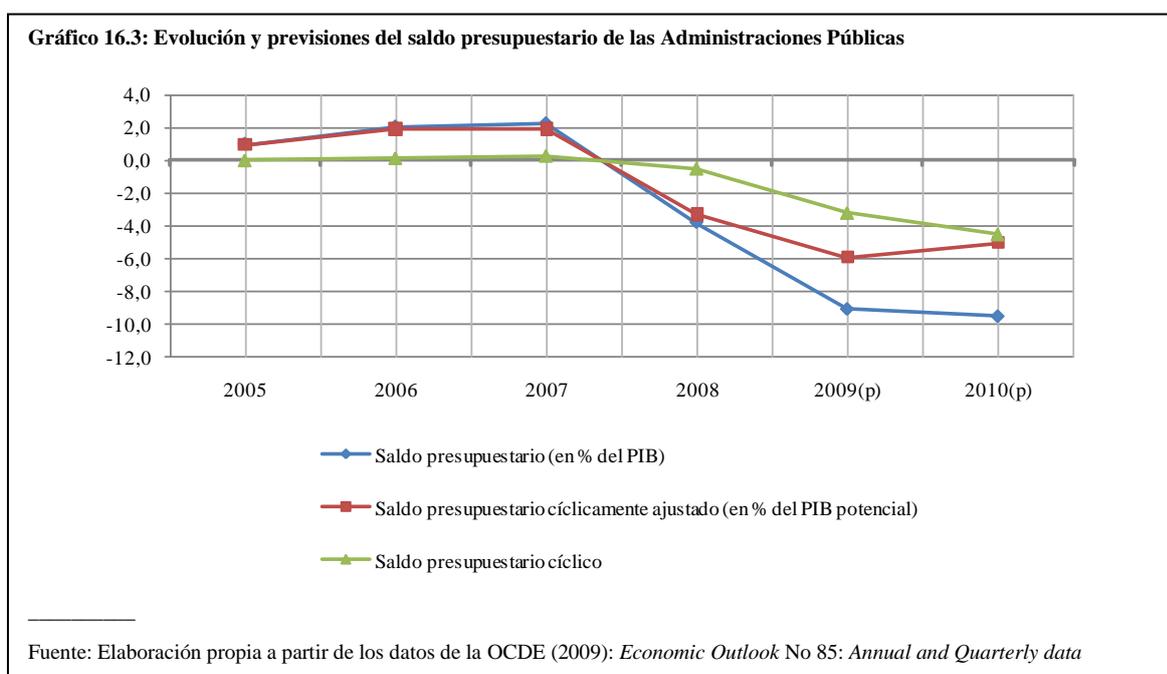
	2008	2009	2010
Austria	0,3	1,5	1,7
Bélgica	0,0	0,8	0,4
Chipre	0,3	1,7	0,0
Finlandia	0,0	1,7	0,5
Francia	0,0	0,7	0,8
Alemania	0,0	1,6	2,0
Grecia	0,0	0,1	0,0
Irlanda	0,0	0,0	0,0
Italia	0,0	0,2	0,1
Luxemburgo	0,0	3,7	3,6
Malta	0,0	0,6	0,4
Países Bajos	0,0	0,8	0,7
Portugal	0,3	1,0	0,0
España	1,9	2,3	0,3
Media	0,3	1,1	0,9
Impulso fiscal (*)	0,3	0,8	-0,2

(*) Variación respecto al año anterior.

Fuente: FMI: *Country Report* No. 09/223

El Gobierno español ha puesto en marcha el denominado Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), cuya aplicación está prevista desde 2008 y hasta 2010. El Plan E consta de 99 medidas y se estructura en cuatro líneas de actuación: medidas de apoyo a familias y empresas; medidas a favor del empleo; medidas de apoyo al sistema financiero; y modernización de la economía. Se trata de una movilización de recursos públicos sin precedentes en nuestra historia moderna: según los datos de Presidencia, el Gobierno ha inyectado unos 50.000 millones de euros, lo que supone el 2,3% del PIB. El FMI ha estimado el coste de las medidas discrecionales adoptadas por los diversos gobiernos de la Eurozona (cuadro 16.5), situando a España en el primer lugar en lo que a coste estimado de las

medidas discrecionales para el año 2009 se refiere.



El impacto conjunto del brusco cambio cíclico y de las actuaciones discrecionales emprendidas por las autoridades públicas ha deteriorado significativamente el estado de las cuentas públicas en la práctica totalidad de las economías mundiales. El caso de España es, sin embargo, especialmente llamativo, ya que las cuentas públicas han pasado de arrojar un superávit del 2,2% del PIB a un déficit del 3,8% en tan sólo un año (de 2007 a 2008). Este empeoramiento se acrecienta notablemente en 2009 y 2010, años para los que la OCDE estima un déficit del 9,1% y 9,6% del PIB, respectivamente (gráfico 16.3).⁶⁰

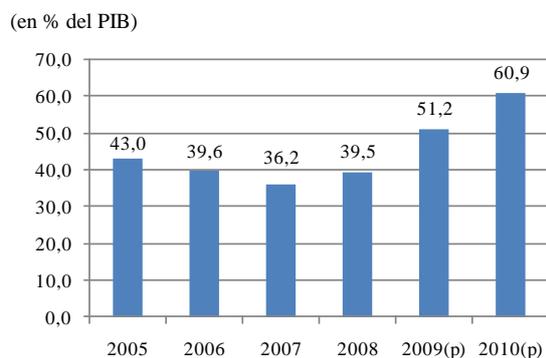
Todo ello tiene, como es lógico, un efecto muy negativo en la deuda pública. El gráfico 16.4 indica como esta variable podría superar el 60% del PIB en 2010 lo que, de nuevo, resulta impactante, si se tiene en cuenta que, en 2007, la deuda pública ascendía al 36,2% del PIB.

Lo apuntado hasta este momento permite afirmar que, en este contexto recesivo, se ha producido una rehabilitación de la política fiscal de corte keynesiano, que aboga por una mayor participación del gasto público en la economía como mecanismo para impulsar la demanda agregada y salir de la crisis. Este fenómeno se ha producido en todo el mundo y muy especialmente en nuestro país.

Es, por tanto, inevitable que, hacia el final de esta investigación, nos formulemos la siguiente pregunta: ¿en qué medida altera o debería alterar la recesión actual las conclusiones alcanzadas en esta investigación respecto al papel de una institución orientada a la estabilidad presupuestaria en los términos en los que se ha expuesto? La respuesta es, a nuestro juicio, sencilla y directa: en modo alguno.

Los principios fundamentales defendidos en este trabajo –indicados ya en la propia introducción del mismo– se basan en un fuerte escepticismo en relación con la política fiscal

Gráfico 16.4: Evolución y previsiones de la deuda pública española



Fuente: OCDE (2009): *Economic Outlook No 85: Annual and Quarterly data*

⁶⁰ La Comisión Europea (en su informe *Economic Forecast, Spring 2009*), estima un déficit presupuestario del 8,6% para 2009 y del 9,8% para 2010. En España, las previsiones del Gabinete de Coyuntura y Estadística de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), actualizadas a 3 de septiembre de 2009, son algo más pesimistas tanto para 2009 (10,3% del PIB) como para 2010 (11,2%). Es importante resaltar que la elaboración de las previsiones sobre el nivel de déficit futuro suele incorporar el supuesto de que no se adoptan nuevas medidas expansivas, lo que, desde luego, no parece descartable. En este sentido, los resultados fiscales podrían ser todavía peores a los proyectados actualmente.

discrecional: el déficit público es, como norma general, un fenómeno indeseable y, como tal, desaconsejable, con independencia de la coyuntura económica en la que se encuentre la economía.

Efectivamente, como se expuso en el capítulo 15, a los efectos perniciosos del déficit es necesario añadir el carácter procíclico que, habitualmente, exhibe la política fiscal discrecional. Junto a ello, es imprescindible considerar que las estrategias destinadas a lograr el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, sustentado en un concepto difícilmente definible como la sostenibilidad de las finanzas públicas, difícilmente constituyen una solución apropiada. Todo ello hace que la política fiscal discrecional, lejos de contribuir a estabilizar la economía, pueda llegar a ser un factor desestabilizador en sí misma.

La justificación teórica al fuerte escepticismo en la capacidad de la política fiscal se sustenta – fundamentalmente – en la inexistencia de la figura del “déspota benevolente” a la que en tantas ocasiones se ha aludido en esta investigación. No existe, en nuestra opinión, ningún agente cuya motivación sea exclusivamente una cierta noción de “interés general”, que conozca perfectamente lo que la sociedad (los individuos) desean, ni que posea el carácter omnisciente y omnipresente que se le atribuye.

Como resulta evidente, la inexistencia de una figura de este estilo es independiente de la coyuntura económica: el hecho de que la economía se encuentre en una situación de crisis económica severa como la actual no altera en modo alguno las limitaciones del gestor de la política económica. Es decir, sus motivaciones individuales, las presiones políticas a las que se ve sometido en el desarrollo de sus políticas o los problemas de información incompleta e incertidumbre a los que se enfrenta no se reducen automáticamente por el hecho de que la economía esté en recesión y, en consecuencia, el escepticismo al que se aludía anteriormente, continúa estando plenamente vigente.

Los planes de estímulo fiscal emprendidos por la mayor parte de los gobiernos, cuyo objetivo ha sido tratar de contrarrestar los efectos de dicha crisis al coste de retrasar los necesarios ajustes y de una mayor carga impositiva para las generaciones venideras, constituyen una clara evidencia del problema al que se enfrenta el gestor de la política económica.⁶¹ El análisis que, con gran acierto,

⁶¹ Como expone Huerta de Soto (1998), nadie niega que, a corto plazo, sea posible absorber cualquier volumen de desempleo simplemente incrementando el gasto público o la expansión crediticia, si bien a costa de detener el proceso de reajuste y de hacer más grave la recesión cuando ésta reaparezca. No obstante, el propio autor, al igual que en su día hizo Hayek, sí contempla la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, cuando resulta políticamente “imposible” adoptar las medidas necesarias para liberalizar la economía y fomentar con ello que ésta pueda reajustarse rápidamente, sea necesario llevar a cabo medidas expansivas “desesperadas”: “En este caso, la menos negativa de las políticas, aunque sin duda no dejaría de tener efectos muy perjudiciales sobre el sistema económico, sería el establecimiento de un

ha sido formulado por las escuelas de la elección pública y la economía austriaca constituye, en este punto, una guía ineludible.

Así, en un primer momento, es preciso indicar que los mencionados planes se gestan e implementan en el marco de un proceso político complejo en el que los gobiernos suelen verse fuertemente afectados por presiones políticas y sociales de distinto tipo.⁶² En estas circunstancias es posible que el estímulo tienda a ser inservible cuando no directamente perjudicial, como demuestran las conclusiones alcanzadas por la escuela de la elección pública tantas veces destacadas a lo largo de este trabajo.

Pero además, es difícil imaginar que el gestor de la política económica pueda reunir la información que necesita para diseñar e implementar planes de estímulo *eficientes*. Es necesario indicar que, como acertadamente expone Rizzo (2009), lo realmente relevante es que dichos planes generen valor, y no limitarse simplemente a crear empleo sin más.⁶³ Siguiendo a este autor, es posible advertir tres importantes limitaciones a las que se ha de enfrentar cualquier pretensión de estimular la economía a través del un mayor gasto público:

- En primer lugar, el plan de estímulo debe atraer (y, primeramente, –añadimos nosotros– identificar) recursos que están produciendo actualmente menos valor de lo que producirían si se emplean en el desarrollo del plan de estímulo.
- En segundo lugar, las actividades promovidas por el nuevo gasto público deben generar un valor positivo (especialmente de manera agregada). Este aspecto resulta especialmente

programa de obras públicas que diera trabajo a los parados a unos salarios relativamente más reducidos, de tal manera que los trabajadores pudieran después trasladarse rápidamente a otras actividades más lucrativas y cómodas tan pronto como las circunstancias mejorasen” (véanse las pp. 356-357).

⁶² Tal podría ser el caso de las ayudas concedidas a sectores poco competitivos o sobredimensionados que, sin embargo, gozan de una enorme capacidad para ejercer presión política.

⁶³ Este aspecto es, a nuestro juicio, crucial: crear empleo es, en sí mismo, una tarea sencilla. Basta, por ejemplo, con realizar una enorme convocatoria de empleo público. Lo realmente relevante –y, al mismo tiempo, complejo– es crear valor, porque éste surge de detectar verdaderas oportunidades que requieren el manejo de un volumen ingente de información dispersa que no puede realizarse por otro mecanismo distinto al del mercado (en este sentido, recuérdese lo subrayado en el epígrafe 10.3.1). Esta es, precisamente, la misión de los verdaderos emprendedores. Cabría preguntarse cuántos de los proyectos financiados por los gobiernos, que tan desastroso impacto ejercen sobre la deuda pública, son proyectos de carácter verdaderamente productivo. Sería necesario cuestionarse cuán duradero es el empleo por ellos generados, o si, más bien, se trata de un mecanismo para reducir temporalmente las dramáticas cifras de desempleo y amortiguar así el mal trago político.

problemático ya que, generalmente, las áreas más afectadas por la crisis son, simultáneamente, las que presentan una mayor ineficiencia y las que precisan de una mayor asistencia.⁶⁴

- Por último, es necesario considerar que la deuda que se crea para financiar el mayor gasto público va a requerir en el futuro una mayor recaudación tributaria o provocar una mayor inflación, con lo que esto supone en términos de pérdida de riqueza para las generaciones futuras.⁶⁵

Se debe evitar, por tanto, caer en la “fatal arrogancia” que describía Hayek en su conocida obra, pretendiendo actuar como si se dispusiese de la capacidad y de la información suficiente para llevar a cabo, en cada momento, la política fiscal más adecuada: “*Nadie puede conocer en su integridad la información relativa al conjunto de recursos* de los que cualquier plan económico tendría que hacer uso, razón por la cual el planificador será siempre incapaz de controlarlos”, aseveraba el brillante economista austriaco.⁶⁶

Resulta, además, que el multiplicador keynesiano sobre el que se sustentan los planes de estímulo podría no tener el valor que implícitamente se le supone. Efectivamente, como apunta Barro (2009) en un reciente artículo, no cabe esperar un multiplicador superior a 0,8; es decir, por cada unidad monetaria gastada por el gobierno, el PIB crece en 0,8.

En estas condiciones, es probable que los planes de estímulo no logren alcanzar de manera satisfactoria los objetivos que se habían fijado, dando paso a continuas presiones para realizar planes de estímulo adicionales, con el argumento –a nuestro juicio erróneo– de que los anteriores fueron escasos o inadecuadamente distribuidos.⁶⁷

En definitiva, es más que posible que el efecto neto de los planes de estímulo termine siendo negativo, desperdiciando así una ingente cantidad de recursos económicos en un contexto en el que

⁶⁴ Quizás es en este sentido en el que hay que entender las declaraciones realizadas por Edward C. Prescott, Premio Nobel de Economía, en una reciente entrevista realizada por en el diario *El Mundo* (domingo, 9 de agosto de 2009). Al ser preguntado sobre los rescates gubernamentales, el prestigioso economista respondió lo siguiente: “Las distorsiones son, en general, malas. Cuando todo el mundo se pone en fila para pedir su parte del *pastel*... eso no es el mercado, es un juego. Y no hay mano invisible posible en los juegos. Es un error poner *dinero bueno* para cubrir el malo” (las cursivas pertenecen del texto original).

⁶⁵ Resulta lógico que el autor se cuestione si la posible riqueza que, en su caso, puedan crear hoy los planes de estímulo justifican los costes y las pérdidas de riqueza en el futuro.

⁶⁶ Hayek (1990), p. 143. Las cursivas pertenecen al texto original. Para un análisis de la crisis actual desde la perspectiva de la escuela austriaca véase Huerta de Soto (2009).

⁶⁷ El diario *El Economista*, en un artículo titulado “¿Es necesario otro plan de estímulo para hacer frente a la crisis?”, ilustra perfectamente el debate existente en torno a la idoneidad de los planes de estímulo y la aparente necesidad de acometer planes adicionales defendida por diversos economistas de gran prestigio (edición digital, 05/08/2009).

éstos son extremadamente escasos. Ante la espiral de gasto creciente que se produce, no parece desencaminada la reflexión con la que Roger Garrison (2009) finalizaba un reciente artículo relacionado con la crisis actual:

El sufrimiento de la economía va a continuar –y a intensificarse– mientras que los gestores de la política económica, guiados por su instinto político y apoyados por los economista de la corriente dominante, se decanten por unos paquetes de estímulo cada vez más grandes, que deben ser financiados a través de una deuda que crece desenfrenadamente.

No es este ni el momento ni el lugar para realizar un inventario de medidas que contribuyan a sacar la economía de la situación actual en la que se encuentra.⁶⁸ Sin embargo, en nuestra opinión, dos son los objetivos que deberían guiar la actuación de las autoridades públicas para contribuir a la recuperación económica:

- Por un lado, es necesario favorecer la depuración de los errores y excesos cometidos durante la fase expansiva, permitiendo con ello que la economía se posicione en una senda de crecimiento económico sostenido.⁶⁹
- Por otro, es imprescindible estimular el ahorro y la inversión, necesarios para reducir el endeudamiento y financiar la recuperación económica.

El primer elemento –la depuración de los errores cometidos– precisa contar con unos mercados flexibles (especialmente el laboral) que permitan una rápida reasignación de los factores productivos allí donde, de acuerdo a criterios de rentabilidad, son más necesarios. Más aún cuando, como es el caso, la crisis actual se antoja amplia y profunda, haciendo contraproducente cualquier intento de dilatar en el tiempo el inevitable ajuste económico.

Por su parte, el ahorro y la inversión son las variables fundamentales, llamadas a desempeñar un papel clave en la recuperación. En este sentido, las Administraciones Públicas deben contribuir favorablemente mediante una política de austeridad fiscal. Coincidimos plenamente con el IEE cuando afirma que es imprescindible acometer un plan severo de ajuste del gasto público discrecional, por la vía de la estabilización de las finanzas públicas, de manera que se restablezca la confianza y se liberen recursos suficientes para bajar los impuestos y mantener la inversión pública más necesaria desde la perspectiva del análisis coste-beneficio, como vía para fortalecer los incentivos y la competitividad para no prolongar la actual recesión ni alentar su intensidad.⁷⁰

⁶⁸ Sobre esta cuestión, resulta de interés el Informe de Coyuntura Económica del IEE (2009), fundamentalmente las pp. 25-30.

⁶⁹ Esta afirmación no entra en contradicción con el libre juego de los estabilizadores automáticos, que pueda contribuir a suavizar la caída de la producción y el aumento del desempleo, como se indica a posteriormente.

⁷⁰ IEE (2009), p. 6.

Y es, precisamente, en este contexto, en el que un organismo fiscal como el expuesto en esta investigación podría jugar un papel muy relevante. A nuestro juicio, una institución verdaderamente independiente y creíble, que contase con una base legal sólida, podría ejercer un efecto positivo, fundamentalmente, a través de cuatro vías:

- Contribuyendo a fomentar un comportamiento austero por parte de las Administraciones Públicas, evitando que éstas pudiesen agravar o entorpecer la financiación del sector privado, verdadero motor de la recuperación económica.
- Al limitar, en gran medida, la aparición de un déficit público desbordado, vincularían de manera más estrecha las medidas discrecionales del Gobierno con su coste real, evitando así que el ajuste recaiga de manera sistemática sobre las generaciones futuras. De esta manera forzaría también a las autoridades a priorizar gastos en función de las necesidades reales y, con ello, a gastar más eficientemente.
- En este sentido, el organismo contribuiría a aislar las decisiones fiscales de presiones políticas y asumiría, al menos parcialmente, las críticas derivadas de la política de austeridad.
- En último lugar, la institución podría igualmente ejercer una labor didáctica, tratando de explicar la naturaleza de la crisis, así como de exponer los riesgos que se derivan de las políticas despilfarradoras.

Adicionalmente, es preciso recordar que el propio principio de estabilidad presupuestaria, que regiría los criterios de actuación del organismo, en los términos definidos en la LGEP (equilibrio o superávit presupuestario), admite situaciones “excepcionales” de déficit, cuya finalidad básica es evitar que la disciplina presupuestaria pueda obstaculizar el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

Es decir, la Ley es perfectamente compatible con el hecho de que toda recesión económica severa provoca, de manera automática, un incremento de los gastos de desempleo como consecuencia del aumento del paro, al tiempo en que se reduce la recaudación impositiva por la disminución que se produce en la base imponible, generando así un déficit fiscal derivado de la propia coyuntura económica.

Este fenómeno, producido de manera no discrecional, tendría consecuencias negativas sobre las cuentas públicas pero, sin duda, el desequilibrio que se produciría no alcanzaría los niveles desorbitados en los que se mueve actualmente la economía española, de acuerdo con los datos conocidos y las previsiones disponibles expuestas anteriormente.

Dos son los argumentos que sostienen la afirmación anterior. Por un lado, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, en los términos que establece la LGEP, precisa, como

norma general, un superávit estructural que, como se indicó anteriormente, debería estar en torno al 1-1,5% en términos de PIB, lo que actuaría a modo de colchón presupuestario. Por otro, el hecho de que sea una institución independiente la encargada de valorar, desde una óptica lo más objetiva posible, los efectos de la coyuntura cíclica sobre el saldo presupuestario permite garantizar, en la medida de lo posible, que el déficit autorizado por la institución responda verdaderamente a circunstancias “excepcionales”, provocadas por la severidad de la recesión.⁷¹

En definitiva, el organismo propuesto en esta investigación –*la Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria*– no debería interferir en el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, pero sí evitar los aumentos indiscriminados de gasto público como vía para tratar de expandir la demanda agregada.

En último lugar, es preciso mencionar que este enfoque está alineado, en gran medida, con el que ha venido defendiendo una institución independiente como el Banco de España. Su Gobernador se ha manifestado en este sentido en diversas ocasiones. A modo de ejemplo, en abril de 2008, Miguel Ángel Fernández Ordóñez afirmaba lo siguiente:

Ante esta tesitura, a la hora de diseñar la estrategia de política fiscal adecuada para la fase de desaceleración de la economía española, tiene pleno sentido que los mecanismos con que cuenta el presupuesto público, conocidos como estabilizadores automáticos, cuyo movimiento tiende a actuar de manera compensadora de las oscilaciones cíclicas, puedan actuar plenamente (...). El carácter automático de estos instrumentos los convierte en los más adecuados con fines de estabilización porque responden rápidamente al cambio de ciclo, ayudan a los agentes a formar unas expectativas correctas sobre la actuación de las autoridades públicas y fomentan la confianza. Sin embargo, *deben evitarse actuaciones*

⁷¹ Una reflexión superficial podría creer detectar una teórica contradicción entre las críticas formuladas a la dificultad que tiene el gestor de la política económica para conocer en tiempo real la posición fiscal subyacente (epígrafe 15.4) y la necesidad –apuntada en el contexto– de que el organismo descompusiese el saldo presupuestario para tratar de poner de manifiesto la parte que realmente corresponde a la coyuntura cíclica. Sin embargo, esta contradicción no se produce de ninguna manera. La necesidad de conocer los componentes cíclico y estructural, en este caso concreto, no surge como consecuencia de la voluntad de planificar una estrategia de política económica anticíclica en torno a estos conceptos, sino simplemente, como vía para evitar que, en una situación *verdaderamente excepcional* como la que atraviesa la economía en estos momentos, el principio de estabilidad presupuestaria pudiese entorpecer el funcionamiento adecuado de los estabilizadores automáticos. En este sentido, es necesario incidir en el carácter “verdaderamente excepcional” de la situación que atraviese la economía, ya que, en cualquier otra circunstancia (por ejemplo, en una desaceleración o, incluso en una caída del PIB no tan severa), el principio de estabilidad presupuestaria no debería verse vulnerado. Por ello, en realidad, lo que se presenta en este caso no es una contradicción en los principios defendidos en esta investigación, sino más bien un caso real en el que se aprecia el valor añadido de una figura institucional dinámica en un contexto de recesión económica severa, frente una regla rígida como, por ejemplo, la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario, tal y como hemos venido defendiendo.

discrecionales de aumento del gasto público o de reducción de impuestos que vayan más allá de la propia acción de los estabilizadores automáticos ya que pueden comprometer el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo, y eliminar el margen de maniobra de la política fiscal para afrontar situaciones de desaceleración más acusadas.⁷²

En conclusión, el papel de la *Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria* como garante del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, lejos de ser un obstáculo en el proceso de recuperación económica, podría tener efectos muy positivos si contribuye a disciplinar el comportamiento de las Administraciones Públicas y logra un gasto más eficiente. La crisis económica, por severa que sea, no invalida los principios económicos aquí defendidos, ni elimina las limitaciones del gestor de la política económica ni los inconvenientes de sus intervenciones, que continúan estando plenamente vigentes incluso en una coyuntura cíclica tan adversa como la actual.

⁷² Fernández Ordóñez (2008), p. 12. Las cursivas son nuestras.

CONCLUSIONES

La idea de una autoridad fiscal independiente merece una seria consideración. Puede parecer radical y antidemocrática. Pero eso –recuerde– es lo que muchos gobiernos dijeron en su día a las demandas de dotar de independencia a sus bancos centrales

The Economist,
*Could Finance Minister Learn a Few Tricks From
Central Bankers?*

Tal y como se señalaba en la introducción de esta investigación, su objetivo central ha sido contribuir al problema de los desequilibrios fiscales en una doble dimensión: respecto a sus causas y, sobre todo, respecto a su posible solución. Para ello, la investigación se ha estructurado en torno a cuatro partes, cuyas conclusiones más destacadas pasamos a exponer a continuación.

Primera parte

La primera parte se ha dedicado a estudiar y caracterizar los elementos sobre los que se asienta la transformación intelectual derivada de la revolución keynesiana. Con este objetivo se han analizado diversos textos de la extensa obra del economista británico, prestando especial atención a su magna obra, la *Teoría General*.

El estudio de este tema reviste un especial interés por cuanto, según la hipótesis de Buchanan y Wagner (1977) que se acepta como una premisa de partida, la figura de Keynes y el keynesianismo, al quebrar los principios económicos convencionales de la Hacienda Pública clásica, constituyen un factor generador de desequilibrios fiscales de primer orden.

Nuestra conclusión principal en esta primera parte es que los déficit fiscales derivados de la transformación intelectual keynesiana son consecuencia de tres elementos fundamentales:

- 1) *La existencia de un modelo concreto que, sin embargo, es aplicado para cualquier tipo de situación.* El modelo contenido en la *Teoría General* está inequívocamente determinado por el contexto histórico en el que surge, así como por sus características básicas. Entre ellas destaca su enfoque de demanda, el horizonte de referencia a corto plazo (precisamente, para hacer frente a la situación de depresión económica existente en aquellos años) y la consideración de una economía que apenas mantiene relaciones comerciales con el exterior. En consecuencia, se trata de un modelo elaborado para una situación específica que no es susceptible de aplicación universal.
- 2) *Una política fiscal y presupuestaria determinada, no siempre fielmente seguida.* Keynes no llegó a desarrollar con total precisión las consecuencias de su teoría, pero sí sentó ciertas bases que no suelen ser respetadas por muchos de quienes mantienen –al menos en teoría– posiciones keynesianas. Entre las características básicas de su política fiscal y presupuestaria cabe destacar la socialización de la inversión como mecanismo para estimular la demanda agregada y la realización de inversiones productivas que –entendía– se fuesen autofinanciando. Keynes fue partidario, además, de separar el presupuesto en ordinario y de capital, siendo este último el encargado de contrarrestar las oscilaciones cíclicas, sin que ello le impidiese subrayar la necesidad de lograr una situación de equilibrio a largo plazo.

Frente a esta política, la figura de Keynes ha estado y continúa estando asociada erróneamente a una defensa a ultranza de los déficit fiscales; a la necesidad utilizar el gasto público hasta límites insospechados o a la expansión descontrolada del sector público en la economía.¹

- 3) *La aceptación implícita de unas “creencias” o pilares subyacentes particulares.* Subrayadas estas cuestiones técnicas, es preciso adentrarse en cuestiones de naturaleza más filosófico-políticas; pues sólo así es posible conocer este tercer e importante elemento que caracteriza la transformación intelectual keynesiana. Pensamos que resulta imprescindible identificar las hipótesis de partida más destacadas de Keynes, de manera que puedan ponerse en contexto sus prescripciones de política económica. Estas creencias, derivadas del contexto histórico que le tocó vivir, de su situación personal y familiar así como de su propia filosofía vital (incluyendo

¹ En este sentido, poco importa ya que estos comportamientos pudiesen o no contar con la aquiescencia del economista británico; su figura ha proporcionado el soporte teórico que permite justificar todo tipo de gastos e intervenciones en la economía.

su percepción de lo que es y debe ser la ciencia económica) impregnan completamente su obra y la condicionan inequívocamente.

El análisis llevado a cabo permite poner de manifiesto la existencia de tres importantes hipótesis de partida:

- El corto plazo como horizonte de referencia vital: Keynes consideraba que, puesto que los efectos futuros de los diversos cursos de acción son desconocidos, el horizonte en el que se han de concentrar las acciones debe ser, necesariamente, el corto plazo.
- La importancia otorgada a la razón, la intuición y la persuasión: El poder atribuido a la razón y a la intuición desempeña un papel muy destacado en la obra de Keynes. La consecuencia inmediata de ello es la necesidad de ejercer la acción a través de la persuasión. Este hecho se encontraría, según Keynes, en la esencia misma del método económico.
- La benevolencia del Estado y su clase dirigente: Keynes poseía una visión idealizada de las personas que se encontraban detrás de las grandes decisiones de Estado. En su opinión, esta burguesía ilustrada, a la que él mismo pertenecía, actuaba de manera racional, guiada por su intuición y buscando un único objetivo: el bienestar de la sociedad.² De fondo subyace la figura irrealista del “déspota benevolente” que caracteriza a la mayor parte de los modelos normativos.

El pensamiento de Keynes y, por inevitable extensión, los pilares arriba indicados, en los que se sustenta la transformación intelectual keynesiana, influyeron en la práctica totalidad de las escuelas de pensamiento posteriores a él, tanto las que exhibieron una posición favorable a sus planteamientos como las que se mostraron tremendamente críticas con ellos. En ambos casos utilizaron su lenguaje y muchos de sus razonamientos lógicos sin cuestionarse siquiera la validez de los pilares subyacentes.³ En nuestra opinión, este hecho facilitó enormemente la expansión del keynesianismo.

Tres son las excepciones más notables que sí lo hicieron: la escuela marxista, la escuela austriaca y la elección pública. Todas ellas fueron más allá del lenguaje y las relaciones lógicas keynesianas, y discurrieron por una senda muy distinta a la trazada por el economista británico.

² Es, en cierto modo, lo que Harrod, su biógrafo oficial, denominó “presupuestos de *Harvey Road*”.

³ Esta afirmación es aplicable, con ciertos matices, tanto a las diversas escuelas keynesianas como a las monetaristas de distinto signo.

Más concretamente, la escuela de la elección pública permite explicar adecuadamente la dinámica del proceso político, poniendo el énfasis en los factores institucionales que el análisis keynesiano tendió a omitir, y que explican por qué los resultados fiscales que han obtenido las diversas economías en las que se han aplicado sus teorías distan notablemente de lo que el propio Keynes previó.

En cualquier caso, lo que –a nuestro juicio– resulta claro es que los tres factores analizados, es decir, la omisión del hecho de que el modelo contenido en la *Teoría General* es un modelo concreto no apto para todo tipo de situaciones, la falta de rigor a la hora de implementar las prescripciones de política fiscal y presupuestaria que Keynes recomendó, así como la no consideración del papel tan relevante que sus creencias subyacentes juegan en ellas, han contribuido decisivamente a generar un problema de déficit crónico y endeudamiento público excesivo en la mayor parte de las economías occidentales; problema que es preciso atajar.

Segunda parte

En la segunda parte se recorren las soluciones que, habitualmente, han sido implementadas para tratar de mitigar los desequilibrios fiscales. En este sentido, una aproximación microeconómica al problema del déficit público permite poner de manifiesto que detrás de la gestión de los recursos públicos y la formulación de las políticas fiscales se encuentra un problema de agencia típico, en el que los ciudadanos juegan el papel de principal y el gobierno el de agente. En este marco resulta imprescindible la implementación de un sistema de incentivos adecuado; más aún si se consideran los efectos perniciosos que el déficit público tiene sobre la economía, principalmente, en el medio-largo plazo.

Precisamente por ello surgen los diversos mecanismos institucionales, que pretenden reducir la capacidad discrecional de los gobiernos con el objetivo de evitar, en la medida de lo posible, que sus políticas terminen desembocando en un sesgo deficitario. Cabe apuntar los siguientes:

- Las *reformas que afectan al proceso presupuestario*, entre las que suelen destacar la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo, la realización de hipótesis y previsiones económicas realistas, la centralización del proceso presupuestario o el control de los resultados y la transparencia presupuestaria.

En este sentido, la elaboración de un índice de proceso presupuestario a partir de la base de datos “*OECD Budget Practices and Procedures*” en la que se consideran, entre otros, los aspectos antes citados, permite evaluar la situación relativa de diversos países, poniendo de manifiesto que en España continúa siendo necesario profundizar en algunos aspectos presupuestarios, si nos comparamos con otras economías de nuestro entorno.

-
- Las *reglas fiscales*, que constituyen una restricción numérica *ex ante* que se aplica sobre alguna variable económica agregada representativa de la disciplina fiscal (gasto público, déficit o deuda pública, fundamentalmente). Se trata de una opción que, aun habiendo sido criticada desde diversos ángulos, está ciertamente extendida en los países de la UE.
 - Los *consejos fiscales independientes* que no ostentan funciones de política económica. Entre estas instituciones se enmarcan todas aquellas que elaboran previsiones macroeconómicas y/o presupuestarias con cierto grado de autonomía, así como las que realizan análisis regulares sobre aspectos relevantes de la política fiscal. En un terreno más normativo están aquéllas que emiten recomendaciones y fomentan el debate público.

La literatura académica parece ser unánime en cuanto al papel positivo que han desempeñado estas instituciones para el control de los desequilibrios fiscales. No obstante, en nuestra opinión, es posible plantear otra alternativa que, siendo complementaria a las anteriores, consiste en aplicar el enfoque institucional adoptado en el ámbito de la política monetaria a la política fiscal, mediante la creación de organismos fiscales independientes dotados de funciones de política económica.

En función del mandato encomendado y, con ello, del objetivo principal que tenga atribuido el organismo, las propuestas formuladas hasta el momento pueden ser agrupadas en dos modelos específicos:

1. *Propuestas enfocadas, principalmente, a la sostenibilidad de las finanzas públicas*, otorgando a un organismo fiscal independiente la fijación del límite máximo de cambio de la deuda pública o del déficit público, según la situación económica.
2. *Propuestas encaminadas a incrementar el alcance y la efectividad de la estabilización macroeconómica*, en las que el organismo fiscal independiente tendría la capacidad de alterar, dentro de ciertos límites, algún instrumento fiscal en función de las condiciones cíclicas.

El análisis de la literatura académica revela una serie de características comunes en estas propuestas. Así, en primer lugar, se trata de una línea de investigación relativamente reciente, ya que las aportaciones surgidas en este ámbito apenas tienen 15 años de antigüedad. Pero, además, es de destacar el reducido número de aportaciones realizadas. En este sentido resulta curioso que, a pesar de la reputación que rodea a la práctica totalidad de los economistas que han realizado una propuesta de estas características, la creación de organismos fiscales independientes no haya recibido una atención a la altura de sus proponentes. En tercer lugar, se trata de propuestas no detalladas en profundidad, seguramente porque sus autores han pretendido simplemente suscitar el debate acerca de esta novedosa alternativa institucional. En cuarto lugar, las propuestas formuladas hasta la fecha se han basado en un análisis fundamentalmente cualitativo y descriptivo; marco que parece el más adecuado dada la carencia absoluta de experiencias en este sentido. La última

característica distintiva es la naturaleza keynesiana de las propuestas; todas ellas aparentan tener una fe ciega en los beneficios de una política fiscal discrecional activa.⁴

Una somera reflexión acerca de esta novedosa alternativa institucional permite poner de manifiesto que se trata de una opción de extraordinario calado y repercusión en el proceso presupuestario. Este hecho ha motivado la aparición de diversos interrogantes y críticas a estos planteamientos desde muy diversos ángulos, que obligan a reflexionar en profundidad acerca de la viabilidad real de estas propuestas; tarea a la que se dedica la tercera parte de la investigación.

Tercera parte

La tercera parte constituye el núcleo central de la investigación por cuanto en ella se realiza un estudio exhaustivo y organizado de los diversos elementos que se plantean en la delegación de ciertas decisiones en los organismos fiscales independientes; análisis carente hasta la fecha en la literatura académica.

En esta parte se ratifica también la hipótesis principal de la investigación, que establece que los organismos fiscales independientes podrían contribuir de manera eficaz a la contención de los desequilibrios fiscales.

Como se puso de manifiesto al comienzo, la naturaleza del problema que se está abordando; es decir, su carácter novedoso y la imposibilidad de llevar a cabo un análisis más empírico debido a la inexistencia de experiencias en este sentido, ha obligado a diseñar una metodología alternativa, sustentada fundamentalmente en un análisis descriptivo. En este sentido, la conveniencia de dicha delegación ha sido planteada en una triple dirección.

1) El estudio de los elementos de una delegación en el ámbito fiscal y la conclusión de que es posible delegar determinadas decisiones.

El análisis realizado a lo largo de la investigación sugiere la existencia de determinados elementos que es imprescindible considerar cuando se plantea una delegación en el ámbito fiscal. De estos elementos surgen algunas conclusiones interesantes, que son resumidas a continuación.⁵

- El carácter técnico de las actividades fiscales. Las decisiones fiscales, al igual que las monetarias, requieren unos conocimientos técnicos específicos y, por tanto, podrían verse beneficiadas si son delegadas en expertos de sólida formación. Además, ambas disciplinas se

⁴ Aparece así el vínculo más directo entre la primera parte de esta investigación y las propuestas de creación de organismos fiscales independientes.

⁵ El capítulo 12, en el que se realiza un balance de la delegación en el ámbito fiscal, desarrolla en profundidad todos estos elementos.

enfrentan a problemas complejos similares,⁶ por lo que, desde esta perspectiva, no parece justificada la distinta evolución institucional acaecida.

- La importancia de la eficiencia social. La institución debe generar un valor añadido a la sociedad a la que presta sus servicios. Como se desarrolla posteriormente, cabe esperar que dicho valor añadido se materialice efectivamente, si la institución actúa de manera verdaderamente independiente.
- La no-redistribución de las decisiones delegadas. Para que una delegación de tareas en el ámbito fiscal sea plenamente democrática, es necesario que ésta no aluda a la función de redistribución típicamente enmarcada en la acción de gobierno. El análisis realizado permite concluir que las propuestas formuladas hasta la fecha no suponen déficit democrático alguno. No obstante, este aspecto, por su importancia y los matices que presenta, será desarrollado en profundidad más adelante.
- La necesaria rendición de cuentas y la transparencia. El organismo debe desempeñar su actividad de manera transparente y rendir cuentas a la sociedad a través de diversos mecanismos. En este caso, el reto es similar al que se plantea en el ámbito de los bancos centrales, sin que se aprecie problema adicional alguno.
- La delegación de un objetivo sencillo y la concesión de un margen discrecional acotado. Una importante conclusión es la conveniencia de delegar un objetivo sencillo y de acotar el margen discrecional del que dispone el organismo, porque cuando esto se produce: a) mayor es la probabilidad de no incurrir en un déficit democrático; b) mayor es la transparencia y la efectiva rendición de cuentas; y c) menor es el margen para un comportamiento interesado de los funcionarios-burócratas.
- La necesidad de lograr un amplio consenso. Aunque, en nuestra opinión, sí existe un consenso mínimo en torno a la política fiscal que permite plantear la delegación de ciertas decisiones fiscales,⁷ lo cierto es que dicho consenso no es tan amplio como el que cosecha la política monetaria. En consecuencia, cualquier propuesta de creación de organismos fiscales independientes está abocada a ser una propuesta subjetiva, sujeta a los juicios de valor de quién la realiza, así como a su concepción de lo que puede y debe hacer la política fiscal.⁸

⁶ Básicamente, la cuestión de los retardos temporales, la necesidad de adoptar una visión a más largo plazo frente al corto plazo político y el problema de la inconsistencia temporal.

⁷ En concreto, este consenso mínimo consiste en reconocer que el déficit y la deuda pública no pueden ni deben crecer de manera sistemática como lo han venido haciendo en las últimas décadas.

⁸ Sin embargo, en nuestra opinión, el carácter subjetivo de la propuesta no invalida, en modo alguno, esta opción institucional. En este sentido, resulta fundamental separar, desde un punto de vista conceptual, la institución como tal (y

2) *La consideración de las críticas más relevantes, y la conclusión de que dichas críticas no resultan ser determinantes.*

La investigación se centra también las críticas habituales a esta iniciativa institucional; si bien, por su importancia, presta una especial atención a dos de ellas: el posible déficit democrático y la sobreestimación de la capacidad y los incentivos de los técnicos del organismo fiscal independiente.

La crítica referida al carácter democrático del organismo resulta determinante para calibrar las opciones reales de una alternativa de esta naturaleza. Para tratar esta cuestión, se han abordado los requisitos que, desde un punto de vista teórico, permitirían una delegación en el ámbito fiscal. Así, resultaría posible delegar ciertas decisiones fiscales cuando: a) no afectan de manera directa a la redistribución de la renta, en un contexto en el que, sin embargo, sí cabe esperar ganancias de eficiencia para el conjunto de la sociedad; b) existen mecanismos adecuados para garantizar la necesaria rendición de cuentas. En la medida en que el segundo requisito es perfectamente factible a la luz de la experiencia con los bancos centrales, es necesario detenerse en el primero de ellos.

Hasta donde las propuestas formuladas permiten entrever,⁹ nuestra conclusión fundamental es que ninguna de las opciones barajadas incumple los requisitos anteriores. Las decisiones que atañen al límite de deuda pública a emitir o que fijan un nivel de déficit para el ejercicio sin adentrarse en el tamaño del presupuesto ni en su composición (primero de los modelos considerado) no implican redistribución de la renta alguna; más allá de la propia redistribución intergeneracional, que tiende a penalizar de manera sistemática a las generaciones futuras.

Por su parte, aquellas propuestas que sugieren delegar en el organismo la posibilidad de alterar, dentro de ciertos márgenes, algunos ingresos y gastos públicos tampoco parecen suponer redistribución alguna; pues se centran fundamentalmente en la estabilización de las fluctuaciones cíclicas. No obstante, en este segundo modelo y en aras de disipar cualquier posible duda acerca de su legitimidad democrática, parece necesario exigir el cumplimiento de dos condiciones adicionales:

- i) El Parlamento debe determinar previamente qué instrumento(s) se ha(n) de utilizar.
- ii) Las modificaciones a realizar por parte del organismo, o bien son proporcionales y se extienden a todos los instrumentos designados (variaciones *across the board*); o bien vienen

los beneficios que eventualmente reportaría), del mandato concreto que ésta pueda desempeñar en el proceso presupuestario, que es el componente más subjetivo.

⁹ Como se ha indicado, la falta de concreción constituye una característica de la literatura sobre organismos fiscales independientes.

detalladas y claramente especificadas por parte del poder político (qué instrumentos deben verse implicados en el ajuste y en qué medida), debiendo el organismo decidir únicamente el momento concreto de llevarlas a cabo.

Es cierto, no obstante, que este segundo modelo de delegación, por su mayor complejidad, obliga a definir de manera todavía más escrupulosa la operativa del organismo, para evitar con ello incurrir en un déficit democrático. Efectivamente, si el organismo tiene delegados objetivos y procedimientos que no están claramente definidos, o posee un margen discrecional excesivamente amplio, sus decisiones pueden llegar a influir en la redistribución de la renta, lo que resulta completamente inadmisibile desde un punto de vista democrático.

En relación con la sobreestimación de la capacidad y los incentivos de los técnicos del organismo fiscal independiente, la crítica real es más general y se centra en el modelo teórico que inspira a las propuestas de creación de organismos fiscales independientes y a la mayor parte de los modelos normativos: la figura irrealista del “déspota benevolente”, según la cual, el gestor de la política económica actúa como un ente monolítico y racional, formado por personas íntegras desprovistas de cualquier interés que no sea el bienestar de la sociedad.

Aun aceptando que fuese posible definir un objetivo “de interés social” en el mandato del organismo, resulta necesario considerar que los funcionarios encargados de su gestión pueden estar tentados a perseguir sus propios objetivos individuales. Además, como se desprende del análisis realizado, el organismo habría de enfrentarse a los mismos problemas que cualquier otra institución que aspira a intervenir activamente en la economía, a saber, los problemas de información incompleta e incertidumbre.

No cabe duda de que este hecho constituye una limitación en cuanto a las posibilidades reales del organismo. Sin embargo, en nuestra opinión, no debe llevar a desechar esta opción institucional; basta sencillamente con matizar el optimismo que han mostrado los diversos autores de las propuestas y aceptar las limitaciones que impone la compleja realidad económica. Pero, además, obliga a incidir en una idea subrayada en varias ocasiones: la necesidad de definir con precisión el margen discrecional del que deben disponer los funcionarios del organismo, para evitar con ello un amplio espectro para los juicios de valor, así como la conveniencia de establecer un objetivo simple y claro; es decir, menos ambicioso y más acorde a las posibilidades reales del gestor de la política económica.

3) *La exposición razonada de las ventajas potenciales que cabe esperar de los organismos fiscales independientes.*

Debido a la inexistencia de experiencias prácticas con organismos fiscales independientes, el análisis de las ventajas potenciales de una delegación en el ámbito fiscal ha de permanecer – necesariamente– en un plano teórico.

Para su exposición, ha sido necesario recurrir, en buena medida, a las diversas aportaciones surgidas en el ámbito de las instituciones presupuestarias y de la Hacienda Pública, tratando de aplicar sus lecciones básicas al caso de los organismos fiscales independientes. Las conclusiones alcanzadas se sustentan en dos premisas básicas, comúnmente aceptadas en la literatura especializada, a saber, que el marco institucional influye en el resultado fiscal y que la sostenibilidad de las finanzas públicas constituye en sí mismo un objetivo a alcanzar.

Más concretamente, la investigación plantea los posibles efectos beneficiosos de un organismo fiscal independiente, con el ánimo de paliar diversas fuentes de ineficiencia que surgen en relación con el proceso presupuestario, como son las siguientes:

- La inconsistencia temporal. Un sencillo “juego fiscal” permite concluir que un organismo verdaderamente independiente no sólo posibilitaría la adopción de decisiones consistentes con la estabilidad presupuestaria, sino que, con ello, podría lograr una posición más eficiente para la sociedad. Adicionalmente, cabría esperar una reducción en el diferencial de interés por la deuda pública, así como la mitigación de la incertidumbre fiscal derivada de la alternancia en el poder de partidos con sensibilidades distintas respecto a la política fiscal.
- El ciclo económico politizado. Es posible que el organismo consiguiese aislar determinadas decisiones de las presiones políticas, creando así los incentivos adecuados para el gestor de la política económica y limitando un posible comportamiento oportunista por su parte.
- La ilusión fiscal. El organismo podría contribuir a mitigar algunos de los elementos generadores de ilusión fiscal por la vía de un incremento en el acervo de información y conocimiento de los agentes económicos.
- Los grupos de interés y el problema de los recursos de propiedad común. Cabe esperar que el organismo, si es capaz de provocar una racionalización de las demandas de los grupos de interés así como de los diversos actores políticos que influyen en la negociación presupuestaria, ejerza un papel positivo en el proceso presupuestario.

Cierto es, no obstante, que el organismo compartiría con otras instituciones presupuestarias como las reglas fiscales su voluntad de lograr una mayor disciplina. Por ello, tendría sentido cuestionarse el valor añadido de esta alternativa institucional.

En nuestra opinión, la presencia en el proceso presupuestario de esta figura institucional podría deparar dos ventajas adicionales, frente a las reglas fiscales. En primer lugar, se trata de la

alternativa que mayor compromiso mostraría respecto a la estabilidad presupuestaria, incrementando con ello la credibilidad y la confianza de los agentes económicos. Pero, además, se trata de una opción más dinámica (frente a unas reglas eminentemente estáticas); entendiendo este dinamismo en un doble sentido: por un lado, desde una perspectiva keynesiana, el organismo permitiría una mayor flexibilidad operativa para estabilizar la economía sin comprometer con ello la sostenibilidad de las finanzas públicas; por otro, desde una perspectiva práctica, la instauración de una institución de esta naturaleza permitiría aprovechar la experiencia y los conocimientos de sus gestores para delegar en ellos la realización de tareas adicionales (por ejemplo, proveer las cifras del cuadro macroeconómico o publicar informes y recomendaciones de diverso tipo).

Sin embargo, es necesario introducir un importante matiz al conjunto de ventajas señaladas; pues éstas parten de la premisa infranqueable de que el organismo fiscal conseguiría un elevado grado de autonomía funcional, orgánica y operativa. De no ser así, las ventajas antes referidas se disiparían inexorablemente y la institución se transformaría en un ente burocrático carente de utilidad.

En otro orden de cosas, el análisis llevado a cabo permite identificar también una serie de importantes problemas o limitaciones a los que se enfrenta una delegación en el ámbito fiscal. Sin ánimo de ser exhaustivos es posible destacar los siguientes:

- El organismo fiscal independiente no debería ser asimilado a la figura irrealista del “déspota benevolente”, tal y como ocurre con la mayor parte de las propuestas formuladas. Es imprescindible ser conscientes de este hecho y aceptar las motivaciones y las limitaciones de la institución.
- Existe una gran resistencia por parte del poder político a perder, aunque sea parcialmente, un arma electoral de gran visibilidad y efectos redistributivos, lo que, sin duda, dificulta la delegación en el ámbito fiscal.
- La falta de un consenso académico suficientemente amplio sobre cuestiones fiscales esenciales dificulta el desarrollo normal de la función de persuasión que suele ejercer el economista profesional; actor principal llamado a avalar esta alternativa institucional.
- La carencia, por diversos motivos, de una verdadera concienciación social sobre los perjuicios del déficit público y su financiación hace francamente difícil que los ciudadanos acepten medidas que puedan resultarles perjudiciales en el corto plazo. En este sentido, es evidente que, en un marco democrático, ninguna institución puede mantenerse en el tiempo si no cuenta con un amplio respaldo social.

Antes de realizar una propuesta concreta para el caso de España –tarea que se desarrolla en la cuarta y última parte de la investigación– y con el objetivo de extraer determinadas lecciones importantes, parece adecuado detenerse brevemente en las dos instituciones europeas que más se asemejan a lo que habría de ser el comportamiento de un organismo fiscal independiente: la Oficina para el Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos, que se mueve en un ámbito positivo, y el Alto Consejo de Finanzas de Bélgica, que lo hace en uno más normativo. Se trata de dos instituciones que, a la vista de diversos análisis, han jugado un papel positivo en sus respectivos países. Su estudio sugiere algunas ideas básicas de cara a una propuesta de creación de organismos fiscales independientes:

- La provisión por parte de una institución independiente de las cifras macroeconómicas para la elaboración del presupuesto parece contribuir a evitar la pérdida de credibilidad de dicho instrumento.
- Un análisis estratégico y objetivo de determinados aspectos, que requieren un horizonte temporal de referencia más largo (por ejemplo, el envejecimiento de la población y su incidencia en el Estado de bienestar), resulta esencial para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Es posible diseñar una institución que aporte un gran valor añadido al proceso presupuestario con un reducido presupuesto funcional y una estructura organizativa simple, si se aprovecha el entramado institucional y los recursos ya existentes en otros ámbitos.
- Si el organismo se limita a emitir recomendaciones no vinculantes, existe un riesgo elevado de que, ante una situación económica adversa, éstas no sean tenidas en consideración.
- Una evaluación objetiva de los programas y proyectos políticos, así como de las coaliciones postelectorales obliga a los políticos a ser coherentes en el diseño de las medidas de política económica, reduciendo la tradicional miopía política; sobre todo en países muy fragmentados políticamente.
- En general, la institución, si logra ganar credibilidad y reputación, constituye un instrumento útil para la provisión de información a los agentes económicos y sociales.

Otra cuestión de interés que suscita la creación de un organismo fiscal independiente es su ámbito de aplicación (nacional o supranacional). Un análisis del principio de subsidiariedad comunitario aplicado al caso de los organismos fiscales independientes parece revelar la mayor conveniencia de que la instauración de este tipo de instituciones tenga lugar a escala nacional. En este sentido, las reglas y compromisos comunitarios habrían de ser considerados variables exógenas en el diseño de las políticas fiscales nacionales.

Cuarta parte

El análisis y la consideración de los elementos subyacentes a una delegación en el ámbito fiscal, que se ha llevado a cabo en la parte anterior, así como la ratificación de la hipótesis principal de esta investigación, invitan a dar un paso más y a desarrollar una propuesta concreta de creación de un organismo fiscal independiente para el caso de España.

La última parte constituye la exposición de nuestra propuesta, así como la justificación de su mandato, sobre la base de que ésta ha de ser –como se ha indicado anteriormente– una propuesta subjetiva, consecuencia de la inexistencia de un consenso académico amplio sobre muchos de los aspectos básicos de la política fiscal.¹⁰

Realizada esta matización, la propuesta concretada en esta investigación se inclina por la creación de una institución a la que se denomina *Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria* (CNEP), que tendría delegado un mandato claro: velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos expuestos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (en su formulación original), entendiendo por dicho principio aquella situación de equilibrio o superávit en las cuentas públicas, como pauta de comportamiento *habitual* del sector público.

Se trata de una propuesta que se diferencia claramente de las existentes hasta la fecha, porque confía en menor medida en la capacidad estabilizadora que se le atribuye a la política fiscal y en el carácter beneficioso de las intervenciones del gestor de la política económica.

Por su parte, una reflexión en torno a la propuesta de enmienda constitucional de equilibrio presupuestario desarrollada en el ámbito de la escuela de la elección pública permite poner de manifiesto la existencia de ciertas coincidencias en cuanto a su filosofía general.¹¹ No obstante, las diferencias son también evidentes, en la medida en que en un caso se opta por la imposición de una regla fija (la enmienda constitucional), mientras que el otro se decanta por la introducción de un organismo “vivo” en el proceso presupuestario. Todo ello tiene, como es lógico, una repercusión importante en cuanto a la operativa, la flexibilidad de la institución y –creemos nosotros– en cuanto a las posibilidades de éxito de ambas iniciativas.

¹⁰ Efectivamente, la política fiscal está rodeada de una gran polémica en cuanto a sus objetivos básicos, los instrumentos a utilizar y, sobre todo, su efectividad como instrumento para contrarrestar las oscilaciones cíclicas.

¹¹ En ambos casos se trata de implementar una institución no inspirada en la figura del “déspota benevolente”, que pretende restringir la capacidad discrecional de las autoridades, que no está sometida a tensiones políticas y que, por tanto, está más alejada de motivaciones individuales.

A pesar de la inevitable subjetividad a la que se aludía anteriormente, nuestra propuesta descansa en una sólida lógica económica, defendida en gran medida por la Hacienda Pública pre-keynesiana. Más aún, el mandato delegado queda plenamente justificado si se consideran diversos aspectos en los que se profundiza en la investigación:

- i) *Los rasgos básicos del déficit público español.* El déficit público en España se caracteriza por su naturaleza sistemática, omnipresente y estructural. La nuestra es una Hacienda Pública instalada casi permanentemente en el gasto, el déficit y la deuda pública. Una primera conclusión en este sentido es, por tanto, la necesidad de realizar una apuesta inequívoca por la estabilidad presupuestaria; pues sólo así parece posible enderezar el rumbo de las finanzas públicas en un país que, además, adolece de una escasa cultura de la estabilidad presupuestaria.¹²
- ii) *El coste reducido de prescindir, en gran medida, de la política fiscal discrecional como instrumento de estabilización macroeconómica.* A favor de mantener el equilibrio presupuestario como pauta de comportamiento *habitual* está el hecho de que prescindir de las medidas discretionales del gobierno –que es su coste teórico más destacado– no constituye, en realidad, un problema significativo. Tres son los argumentos que llevan a esta importante conclusión:
 - La efectividad de la política fiscal como instrumento de estabilización es muy reducida, en parte, por su carácter procíclico. De hecho, la política fiscal discrecional ha tenido, en muchas ocasiones, efectos claramente desestabilizadores.
 - Al menos en el caso de España, no parece existir una relación estable a largo plazo entre la inversión pública y el déficit público; es decir, las reglas fiscales estrictas, destinadas a contener la aparición de déficit presupuestarios, lejos de perjudicar al crecimiento económico por una posible caída en la inversión pública, pueden contribuir positivamente en el largo plazo si redundan en políticas estables, sostenibles y eficientes.
 - Además, en contra de lo que se desprende de la teoría keynesiana tradicional, los esfuerzos de consolidación presupuestaria inducidos por las reglas fiscales, cuando son profundos, prolongados en el tiempo y, por tanto, creíbles, pueden no perjudicar al crecimiento económico ni siquiera a corto plazo, si prevalecen los denominados efectos “no keynesianos”.

¹² Los escasos episodios en los que se ha respetado la disciplina presupuestaria en la España democrática han venido impulsados, en gran medida, por los compromisos adquiridos a nivel comunitario y han coincidido, además, con un período de bonanza económica.

iii) *Los problemas de definición y aplicación del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico.* Como alternativa a la supuesta rigidez de la regla de equilibrio presupuestario se suele proponer la persecución de un objetivo que tenga en consideración los efectos del ciclo económico; es decir, que el equilibrio presupuestario tenga lugar, no ya año a año, sino a lo largo de un ciclo económico completo.

Esta alternativa, de gran atractivo teórico, pretende compaginar la disciplina presupuestaria con la flexibilidad suficiente para llevar a cabo una política de estabilización macroeconómica de corte fiscal. No obstante, como se ha expuesto en la investigación, existen dificultades de distinto tipo que la descartan como una alternativa real a implementar en la práctica. Por un lado, esta opción se apoya en la ya mencionada figura del “déspota benevolente”, en lo referente al comportamiento del gestor de la política económica y a su capacidad real. Pero además, en un terreno práctico, existen dificultades metodológicas importantes de cara al cálculo de los elementos básicos que se precisan. Efectivamente, esta opción se basa en conceptos que no resultan fácilmente definibles en tiempo real (los más destacados, la brecha de producción, la sensibilidad cíclica del presupuesto o el saldo ajustado cíclicamente) y, por tanto, se ve rodeada de una gran incertidumbre.

En definitiva, el gestor de la política económica que busca un objetivo de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico se enfrenta a una inevitable contradicción: persigue un objetivo de extraordinaria complejidad técnica, al tiempo que carece de los medios necesarios para su consecución (la información precisa y oportuna).

iv) *La dificultad de definir y delimitar la sostenibilidad de las finanzas públicas.* En línea con lo señalado en el punto anterior, tampoco resulta realista defender una determinada política fiscal sobre la base de que es compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo; pues éste es un concepto sobre el que no existe un cierto consenso y que, además, está fuertemente condicionado por las hipótesis subjetivas que es necesario introducir y que lo hacen completamente arbitrario.¹³

¹³ De ahí que habitualmente, la sostenibilidad de las finanzas públicas se sustituya por un objetivo más pragmático como, por ejemplo, la estabilización de la ratio deuda pública/PIB en torno a un nivel que se considere moderado y con relación a un horizonte temporal lo suficientemente amplio. Sin embargo, esta alternativa no logra solucionar satisfactoriamente los problemas aducidos, al plantear dos cuestiones básicas: qué ha de entenderse por “moderado” y cuál debe ser el horizonte temporal de referencia.

Lo subrayado hasta el momento obliga a ser, cuanto menos, cauteloso con la efectividad de la política fiscal discrecional para contrarrestar las oscilaciones cíclicas.¹⁴ Más aún si se considera que, dependiendo de su diseño y del comportamiento estructural del gestor de la política económica, una regla basada en la estabilidad presupuestaria permite todavía cierta flexibilidad a través de una doble vía: por un lado, mediante la inclusión de cláusulas de escape o de excepcionalidad para situaciones verdaderamente atípicas; por otro, dejando cierto margen para la estabilización macroeconómica, básicamente, a través del libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos, siempre y cuando se parta de una holgada posición subyacente de las finanzas públicas.

La investigación se cierra con la exposición detallada del organismo fiscal que se propone, la *Comisión Nacional de Estabilidad Presupuestaria* (CNEP). Se trataría de una institución que, en ningún caso, tendría la vocación de planificar la política fiscal. Su mandato sería simple y transparente: la garantía del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, según lo apuntado anteriormente.

En términos de economía constitucional, dicho principio formaría parte de la denominada “política constitucional”; es decir, del conjunto de reglas de juego fundamentales que restringen inequívocamente el margen de acción del gestor de la política económica. Frente a este principio constitucional, la determinación del tamaño del presupuesto, así como la composición de los ingresos y los gastos públicos formarían parte de la “política ordinaria”, cuya determinación se produce –necesariamente– en el marco del proceso político.

La cuestión clave es la inserción de la institución en el marco fiscal vigente. En este sentido, la CNEP desempeñaría su función, principalmente, en las dos fases del ciclo presupuestario en las que, tradicionalmente, se han producido los desequilibrios fiscales: la fase de elaboración y la fase de ejecución presupuestaria.

Así, entre otras funciones, correspondería a la institución la presidencia de un grupo de trabajo encargado de elaborar el cuadro macroeconómico que, necesariamente, ha de utilizar el gobierno en la confección de sus presupuestos; la autorización (en su caso) para que el ejecutivo pueda

¹⁴ Esta afirmación es aplicable tanto cuando el gestor de la política económica es el gobierno como cuando lo es el organismo fiscal independiente. En este último caso, es posible que el organismo consiguiese reducir el prolongado retardo interno de la política fiscal, pero en ningún caso lograría superar las restantes limitaciones a las que se enfrenta la política fiscal discrecional. Por este motivo, en nuestra opinión, carece de sentido abogar por la instauración de un organismo fiscal independiente cuya función principal sea la suavización del ciclo económico; teórico valor añadido que de manera recurrente y errónea –a nuestro juicio– han venido destacando muchas de las propuestas formuladas hasta la fecha.

presentar a las Cortes un presupuesto con un déficit planeado;¹⁵ o la verificación del cumplimiento escrupuloso de los requisitos que fija la Ley para llevar a cabo las modificaciones presupuestarias.

Con ánimo de aprovechar el posible valor añadido que supone implantar una institución especializada, sería posible contemplar la delegación de ciertas funciones adicionales. Entre ellas podrían encontrarse, a modo de ejemplo, la identificación y denuncia de prácticas contables destinadas a transgredir, de manera abierta o encubierta, las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria; el análisis del impacto económico de las medidas presupuestarias más destacadas o de las tendencias que puedan afectar a la solvencia de la Hacienda Pública en el medio y largo plazo; o la emisión de cuantos informes y recomendaciones estimase oportuno.

La institución habría de contar con un grado de autonomía similar al de los bancos centrales, tanto en lo que se refiere a su base legal, como en lo que respecta a su personal o a su presupuesto de funcionamiento. También adoptaría del ámbito de los bancos centrales los mecanismos que existen habitualmente para una rendición de cuentas y una transparencia efectiva.

Por otro lado, con ánimo de evitar la tendencia expansiva que suele caracterizar la acción de la burocracia, un principio rector fundamental en la operativa de la institución sería el que se ha denominado “principio de mínima burocratización”, que consiste en evitar el diseño de una estructura compleja, y que pasa por aprovechar todos los recursos (materiales, personales y de información) que ya existen en otras instituciones (por ejemplo, el Banco de España o la Intervención General de la Administración del Estado).

De cara a la implantación de la CNEP en el proceso presupuestario español, se entiende apropiado seguir un enfoque gradual, por dos motivos. En primer lugar, porque las modificaciones institucionales no son siempre fáciles de asimilar por quienes más directamente se ven afectados por ellas. En segundo lugar, porque el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos aquí expuestos (sin que, además, ello incida en el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos) precisa que las finanzas públicas transiten de una situación de déficit estructural casi crónica como la que existe en España a una situación de equilibrio o, incluso, un cierto superávit estructural; lo que no es —desde luego— una tarea sencilla ni políticamente fácil de asumir.

¹⁵ Siempre y cuando la institución, de acuerdo a su análisis razonado, entienda que se dan las circunstancias “excepcionales” que justifican la aparición de un déficit fiscal. En caso contrario, el gobierno debería reformular su objetivo presupuestario. Aparece así la diferencia fundamental entre los organismos fiscales independientes dotados de funciones de política económica y aquellas instituciones que se dedican, simplemente, a emitir recomendaciones de diverso tipo.

La investigación finaliza abordando una cuestión adicional de gran importancia en el momento actual: ¿en qué medida altera o debería alterar la recesión actual las conclusiones alcanzadas en esta investigación respecto al papel de una institución orientada a la estabilidad presupuestaria, en los términos en los que se ha expuesto?

La conclusión obtenida es que el fundamento económico que subyace a la formulación del mandato de la institución —el equilibrio presupuestario como pauta *habitual* de comportamiento— no queda invalidado por el hecho de que la economía nacional se encuentre atravesando una crisis económica. Del mismo modo, tampoco las limitaciones del gestor de la política económica ni los inconvenientes de sus intervenciones se reducen cuando la coyuntura cíclica es desfavorable. En consecuencia, las conclusiones alcanzadas a lo largo del estudio continúan estando plenamente vigentes, también en una situación tan delicada como la actual.

* * * *

La realización de un estudio exhaustivo y organizado sobre los organismos fiscales independientes como alternativa institucional para mitigar el problema de los desequilibrios fiscales (carente hasta el momento en la literatura académica), así como la consideración del papel tan relevante que dicho organismo puede desempeñar de cara a la estabilidad presupuestaria, han constituido —como se ha subrayado— las principales aportaciones de esta investigación. En este sentido, pensamos que se ha contribuido a sentar las bases para estudios posteriores sobre reformas institucionales encaminadas en esta dirección.

Diversos son los aspectos que, a nuestro juicio, sería conveniente continuar investigando de manera más inmediata. A modo de ejemplo, sería interesante abordar, desde una perspectiva con mayor contenido formal y cuantitativo, las posibles ventajas derivadas de la implantación de una institución de esta naturaleza en el proceso presupuestario. Ciertamente es que, como se ha subrayado en sucesivas ocasiones, el hecho de que no exista ninguna experiencia real dificulta notablemente esta labor. No obstante, una alternativa en este sentido sería tratar de aprovechar la extensa base de datos sobre consejos fiscales disponible en la Comisión Europea para analizar en qué medida el grado de independencia de las instituciones que se mueven en una vertiente más normativa (es decir, que más se parecen a los organismos fiscales independientes aquí defendidos) podría estar detrás de los diversos resultados fiscales alcanzados. Puesto que los consejos fiscales no disponen de la facultad legal para establecer un límite vinculante en lo que al déficit presupuestario del gobierno se refiere, sería necesario incorporar al análisis elementos como la influencia real que sus recomendaciones ejercen sobre el gobierno en términos de presión moral o riesgo reputacional en caso de que éstas no sean seguidas. Se trata, en cualquier caso, de una interesante cuestión que precisa de una meditación en profundidad.

El segundo ámbito en el que –pensamos– sería interesante continuar investigando adquiere una dimensión más legal. Hacia el final de esta investigación han surgido determinados interrogantes de índole jurídica que convendría analizar. Entre ellos destaca, por su importancia, la cuestión de la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria (en los términos definidos en esta investigación) y de la institución que se propone en la Constitución española. El planteamiento subyacente es que sólo cuando este principio rector básico y la propia institución se hallan en el plano constitucional de la economía, es posible garantizar su aislamiento real de la política ordinaria.

En todo caso, ha sido objetivo prioritario de la investigación que ahora finaliza el de realizar una aportación relevante al acervo de conocimientos relativo al problema de los desequilibrios fiscales; espacio éste en el que queda mucho camino por recorrer y en el que los organismos fiscales independientes pueden constituir –a nuestro juicio– una solución satisfactoria.

BIBLIOGRAFÍA

-
- ALDCROFT, Derek, H. (1997): *Studies in the Interwar European Economy*. Ashgate, Aldershot, Hants.
- ALESINA, Alberto (1987): "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 102, No. 3 (Aug., 1987), pp. 651-678.
- ALESINA, Alberto y BAYOUMI, Tamim (1996): "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States", *NBER Working Paper* 5614.
- ALESINA, Alberto; HOMMES, Rudolf; HAUSMANN, Ricardo y STEIN, Ernesto (1999): "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper Series* 394.
- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto (1995a): "La economía política de los déficit presupuestarios". Traducción al castellano de Diorki. *Papeles de Economía Española*, nº 68 (1996), pp. 237-254.
- (1995b): "Fiscal Expansion and Adjustments in OECD Countries". *Economic Policy*, Vol. 10, No. 21, (Oct. 1995), pp. 207-248.
- (1996a): "Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias". Traducción al castellano de Diorki. *Papeles de Economía Española*, nº 68 (1996), pp. 255-271.
- (1996b): "Fiscal Discipline and the Budget Process", *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 2 – Papers and Proceedings of the Hundredth and Eight Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 401-407.
- (1996c): "Fiscal Adjustments in OECD Countries – Composition and Macroeconomic Effects", *IMF Staff Papers*, Vol. 44, No. 2, June, pp. 210-248.
- ALESINA, Alberto y ROUBINI, Nouriel (1992): "Political Cycles in OECD Economies", *Review of Economic Studies* (1992), 58, pp. 663-688.
- ALESINA, Alberto y SUMMERS, Lawrence H. (1993): "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2, May (1993), pp. 151-162.
- ALESINA, Alberto y TABELLINI, Guido (2004): "Bureaucrats or Politicians?", *NBER Working Paper* 10241.
- (2005): "Why Do Politicians Delegate?", *NBER Working Paper* 11531.
- ALLAIS, Maurice (1967): "La economía como ciencia", en Camilo Dagum (1978): *Metodología y crítica económica*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 23-44.

-
- ANDERSEN, Leonall C. y JORDON, Jerry L. (1968): "Monetary and Fiscal Actions: A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilization", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 68, November, 1968.
- ANDREU MESTRE, Apolonia (2005): *Las modificaciones presupuestarias: un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Lex Nova, Valladolid.
- ARGIMÓN, Isabel; GÓMEZ, Ángel Luis; HERNÁNDEZ DE COS, Pablo y MARTÍ, Francisco (1999): "El sector de las Administraciones Públicas en España", *Estudios Económicos del Banco de España*, nº68.
- AUERBACH, Alan J.; GOKHALE, Jagadeesh y KOTLIKOFF, Laurence J. (1991): "Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting", *NBER Working Paper* No. 3589.
- AYUSO-I-CASALS, Joaquim; GONZÁLEZ, Diana; MOULIN, Laurent y TURRINI, Alessandro (2006): "Beyond the SGP. Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules", prepared for the Workshop organised by the European Commission on *The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*. 24 November, 2006.
- BALASSONE, Fabrizio y FRANCO, Daniele (2001): "EMU Fiscal Rules: A New Answer to an Old Question", en *Fiscal Rules*, Banca d'Italia, pp. 33-58.
- BALASSONE, Fabrizio y KUMAR, Manmohan S. (2007a): "Addressing the Pro-cyclical Bias", en Manmohan S. Kumar y Teresa Ter-Minassian (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. International Monetary Fund, Washington DC, pp. 36-57.
- (2007b): "Cyclicality of Fiscal Policy", en Manmohan S. Kumar y Teresa Ter-Minassian (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. International Monetary Fund, Washington DC, pp. 19-35.
- BALL, Laurence (1997), "A Proposal for the Next Macroeconomic Reform", *Victoria Economic Commentaries*, Vol. 14, No 1, March (1997).
- BALL, Laurence y MANKIW, N. Gregory (1995): "What Do Budget Deficits Do?", *NBER Working Paper* 5263.
- BANCO DE ESPAÑA (2009): "La reforma del sistema de pensiones en España", *Nota del Servicio de Estudios para la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo*.
- BARBER, William J. (1967): *Historia del pensamiento económico*. 4ª Edición, 1980, Alianza Universidad, Madrid.

-
- BAREA, José (2001): “La Hacienda Pública española durante la vigencia de la Ley General Presupuestaria”, Conferencia pronunciada en el Seminario sobre *La Reforma de la Ley General Presupuestaria*. Formigal (Huesca), 10-12 de Septiembre.
- BARRO, Robert (1974): “Are Governments Bonds Net Wealth?”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6 (Nov. - Dec., 1974), pp. 1095-1117.
- (1978): “Comment from an Unreconstructed Ricardian”, *Journal of Monetary Economics*, 4 (1978), pp. 569-581.
- (1979): “On the Determination of Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol. 87. Issue 5, pp. 940-71.
- (2009): “Government Spending Is No Free Lunch”. *The Wall Street Journal*, 22/01/2009.
- BARRO, Robert J. y GORDON, David B. (1983): “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, 12, No. 1, pp. 101-121.
- BARBERÁ, Salvador (1977): “Desarrollos recientes de la teoría de la elección social”, *Hacienda Pública Española*, nº 44, p. 247-267.
- BATEMAN, Bradley W. (1988): “G.E. Moore and J.M Keynes: A Missing Chapter in the History of the Expected Utility Model”. *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 5. (Dec. 1988), p. 1098-1106.
- (2005): “Scholarship in Deficit: Buchanan and Wagner on John Maynard Keynes”, *History of Political Economy*, 37: 2, pp. 185-190.
- BAYOUMI, Tamim y EICHENGREEN, Barry (1995): “Restraining Yourself: The Implication of Fiscal Rules for Economic Stabilization”, *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1 (Mar. 1995), pp. 32-48.
- BCE (2000): “Potential Output Growth and Output Gaps: Concept, Uses and Estimates”, *Monthly Bulletin*, October 2000, pp. 37-47.
- (2001): “Política fiscal y crecimiento económico”, *Boletín Mensual*, agosto de 2001, pp. 41-57.
- (2004): “La influencia de la política fiscal en la estabilidad macroeconómica y en los precios”, *Boletín Mensual*, abril de 2004, pp. 49-62.
- BELLANTE, Don (1992): “The Fork in the Keynesian Road: Post-Keynesians and Neo-Keynesians”, en Mark Skousen (ed.): *Dissent on Keynes. A Critical Appraisal of Keynesian Economics*, Preager, New York, Chapter 7, pp. 117-129.
- BLANCHARD, Olivier (2000): *Macroeconomía*. 2ª edición, Pearson Educación, Madrid.

-
- BLAUG, Mark (1980): *La metodología de la economía o cómo explican los economistas*. Alianza Editorial, Madrid.
- BLINDER, Alan S. (1997): "Is Government Too Political?", *Foreign Affairs*, vol. 76; nº6, 1997, pp. 115-126.
- (1999): *El banco central: Teoría y práctica*. Antoni Bosch, Barcelona.
- (2004): "The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy", *CEPS Working Paper*, No. 100, June (2004).
- BLÖNDAL, Jon R. (2003): "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 4, pp. 7-25.
- BOGAERT, Henri; DOBBELAERE, Ludovic; HERTVELDT, Bart y LEBRUN, Igor (2006): "Fiscal Councils, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case", *Federal Planning Bureau Working Paper* 4-06.
- BOHN, Henning y INMAN, Robert P. (1996): "Balanced Budget Rules and Public Deficit: Evidence from the U.S. States", *NBER Working Paper* 5533.
- BONIN, Holger y PATXOT, Concepció (2005): "La contabilidad generacional como herramienta de análisis de la sostenibilidad fiscal: panorama de la metodología", en Eduard Berenguer *et al.* (2005): *Contabilidad generacional en España*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, cap. ii, pp. 27-66.
- BOTAS, Ramón y URRUTIA, Juan (1983): "¿Necesitamos otro Keynes?", *Información Comercial Española*, enero, 1983, pp. 27-38.
- BOS, Frits (2007): "The Dutch Fiscal Framework. History, Current Practice and the Role of the CPB", *Central Planning Bureau Document*, No. 150, July 2007.
- BRAINARD, William (1967): "Incertidumbre y efectividad de la política económica", en Antonio Casahuga y Jorge Bacaria (1984): *Teoría de la política económica*. Libro de Bolsillo No. 74, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 271-297.
- BRAUN, Dietmar y GILARDI, Fabrizio (2006) (eds.): *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science, New York.
- BRENNAN, Geoffrey y BUCHANAN, James M. (1980): *El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*. Edición española traducida por Antonio Menduïña y Juan Francisco Corona. Unión Editorial, 1987, Madrid.
- BROWN-COLLIER, Elba K. and COLLIER, Bruce E. (1995): "What Keynes Really Said about Deficit Spending", *Journal of Post Keynesian Economics*, Spring 1995, Vol. 17, No. 3, pp. 341-355.

-
- BUCHANAN, James M. (1958): *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*. Richard D. Irwin, Homewood, Illinois.
- (1967): *Public Finance in Democratic Process*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- (1975): “Un paradigma contractario para aplicar la teoría económica”, en Antonio Casahuga y Jorge Bacaria (1984): *Teoría de la política económica*. Libro de Bolsillo No. 74, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 623-634.
- (1986a): *The Constitution of Economic Policy*. Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 8, 1986.
- (1986b): “Can Policy Activism Succeed? A Public Choice Perspective”, en Rik W. Hafer (ed.): *The Monetary versus Fiscal Policy Debate: Lessons from Two Decades*. Rowman and Allanheld Publishers, Tokowa. NJ.
- (1991): *Economía constitucional*. Traducción al castellano de Juan J. Fernández Cainzos. Instituto de Estudios Fiscales, 1993, Madrid.
- (1995): “Sobre algunas confusiones en torno a la enmienda de equilibrio presupuestario”. Traducción al castellano de María Luisa Balseiro. *Papeles de Economía Española*, n. 68 (1996), pp. 230-236.
- (2003): “The Constitutional Way of Thinking”, *Supreme Court Economic Review*, Vol. 15, Spring 2007, pp. 143-155.
- (2005): “Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación”, *Revista Asturiana de Economía – RAE* N° 33, 2005, pp. 203-221.
- BUCHANAN, James M. y TULLOCK, Gordon (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. The Selected Works of Gordon Tullock, Vol.2, ed. 2004, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUCHANAN, James M. y WAGNER, Richard E. (1977): *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 8, ed. 2000, Liberty Fund, Indianapolis.
- (1978): “Los sesgos políticos de la economía keynesiana”, en Antonio Casahuga y Jorge Bacaria (1984): *Teoría de la política económica*. Libro de Bolsillo No. 74, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp.735-764.
- BUCHHOLZ, Todd G. (1999): *New Ideas from Dead Economists*. Penguin Books, London.
- BUIITER, Willem H. (2003): “Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1.

-
- BUITER, Willem H. y SIBERT, Anne C. (2001): "Designing a Monetary Authority", en Anthony M. Santomero, Staffan Viotti y A Anders Vredin (eds.): *Challenges for Central Banking*. Kluwer Academic, Boston, cap. 10, pp. 173-185.
- BURKHEAD, Jesse (1954): "The Balanced Budget", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 68, No. 2. (May 1954), pp. 191-216.
- BUSINESS COUNCIL OF AUSTRALIA (1999): "Avoiding Boom/Bust: Macro-economic Reform for a Globalised Economy", *New Directions*, Discussion paper, 2, October 1999.
- BUTI, Marco; EIJJFINGER, Sylvester y FRANCO, Daniele (2002): "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?", *CEPR Discussion Paper* No. 3692.
- CALLE SÁIZ, Ricardo (2001): "La relevancia de la Metodología para la Ciencia Económica: unas reflexiones orientativas", *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, N° 8, 2001, pp. 103-112.
- CALMFORS, Lars (2003): "Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can We Learn from Monetary Policy?", *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, 3/2003, pp. 31-63.
- (2005): "What Remains of the Stability Pact and What Next?", *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report 2005:8.
- CALVO, Antonio y GALINDO, Miguel Ángel (1990): *Teoría de la política fiscal: diversos enfoques*. Dykinson, Madrid.
- CAMERON, Rondo (1989): *Historia económica mundial. Desde el paleolítico hasta el presente*. 2ª edición, 1995, Alianza Universidad, Madrid.
- CASAHUGA, Antonio (1984): *Teoría de la Hacienda Pública democrática*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CASAHUGA, Antonio y BACARIA, Jorge (1984): *Teoría de la política económica*. Libro de Bolsillo No. 74, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CHANT, John F. y ACHESON, Keith (1972): "The Choice of Monetary Instruments and the Theory of Bureaucracy", *Public Choice*, Vol. 12 (1972), pp. 13-33.
- CHRISTOPOULOS, Dimitris K. y TSIONAS, Efthymios G. (2003): "Testing the Buchanan-Wagner Hypothesis: European Evidence from Panel Unit Root and Cointegration Tests", *Public Choice*, Vol. 115, No. 3/4 (Jun., 2003), pp. 439-453.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2006): *Informe del Círculo sobre la economía española. Cómo garantizar el futuro*. Ediciones Círculo de Empresarios, Madrid.

-
- COLLIGNON, Stefan (2005): "Fiscal Policy and Democracy in Europe", en OeNB: *A Constitutional Treaty for an Enlarged Europe: Institutional and Economic Implications for Economic and Monetary Union*, OeNB Workshops, No. 4/2005, pp. 76-96.
- COLOMER, Josep M. (1987): *El utilitarismo. Una teoría de la elección racional*. Editorial Montesinos, Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): "Public Finance in EMU – 2001". *European Economy*, No. 3. 2001. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
- (2002): "Public Finance in EMU – 2002". *European Economy*, No. 3. 2002. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
- (2003): "Public Finance in EMU – 2003". *European Economy*, No. 3. 2003. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
- (2004): *Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas.
- (2005): "Public Finance in EMU – 2005". *European Economy*, No. 3. 2005. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
- (2006): "Public Finance in EMU – 2006". *European Economy*, No. 3. 2006. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
- (2008): "Public Finance in EMU – 2008". *European Economy*, No. 4. 2008. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
- (2009): "2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)". *European Economy* 2/2009.
- COOPER, J. Phillip y FISCHER, Stanley (1973): "Stabilization Policy and Lags", *The Journal of Political Economy*, Vol. 81, No. 4 (Jul. - Aug., 1973), pp. 847-877.
- CORRALES, Francisco; VARELA, Juan y DOMÉNECH, Rafael (2002): "Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 162-(3/2003), pp. 9-33.
- COSTA CAMPI, M^a Teresa (2002): "Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria", *Revista Española de Control Externo*, Vol. 4, No. 10, pp. 15-30.
- CPB (2003a): *Through the Looking Glass. A Self-assessment of CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*. Central Planning Bureau, March 2003.
- (2003b): *Report from the CPB Review Committee 2003*. Central Planning Bureau, June 2003.

-
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven B. y NEYAPTI, Bilin (1992): "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 3, September, pp. 353-398.
- DAGUM, Camilo (1978): *Metodología y crítica económica*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- DE CASTRO FERNÁNDEZ, Francisco (2003): "Non-Keynesian Effects of Public Expenditure in Spain", *Applied Economics Letters*, 2003, 10, pp. 651-655.
- DE CASTRO FERNÁNDEZ, Francisco y GONZÁLEZ MÍNGUEZ, José Manuel (2008): "La composición del gasto público en Europa y el crecimiento a largo plazo", *Boletín Económico del Banco de España*, marzo 2008, pp. 3-14.
- DE HAAN, Jakob; BERGER, Helge y JANSEN, David-Jan (2004): "Why Has the Stability and Growth Pact Failed?", *International Finance*, 7:2, 2004, pp. 235-260.
- DE HAAN, Jakob; STURM, Jan E. y SINKKEN, Bernd J. (1996): "Government Capital Formation: Explaining the Decline", *Review of World Economics*, Vol. 132, No. 1, Mar (1996), pp 55-74.
- DE LA DEHESA, Guillermo (1997): "Estabilidad y crecimiento en la Unión Europea", en Círculo de Empresarios: *De la estabilidad al crecimiento estable*. Libro Marrón, Diciembre, 1997, pp. 117-143.
- DEBELLE, Guy y FISCHER, Stanley (1994): "How Independent Should a Central Bank Be?", en Jeffrey Fuhrer (ed.): *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*. Proceedings of a Conference Held in June 1994. Conference Series No. 38, Federal Reserve Bank of Boston.
- DEBRUN, Xavier, HAUNER, David y KUMAR, Manmohan (2007): "The Role for Fiscal Agencies", en Manmohan S. Kumar y Teresa Ter-Minassian (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. International Monetary Fund, Washington DC, pp. 106-134.
- (2009): "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, Issue 1, pp. 44-81, February (2009).
- DEBRUN, Xavier; MOULIN, Laurent; TURRINI, Alessandro; AYUSO-I-CASALS, Joaquim y KUMAR, Manmohan S. (2008): "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union", *Economic Policy*, April 2008, pp. 297-362.
- DOWNS, Anthony (1957): "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en Antoni Casahuga (1980): *Democracia y economía política*. Libro de Bolsillo No. 57, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 195-230.

-
- DRAZEN, Allan (2002): "Central Bank Independence, Democracy, and Dollarization", *Journal of Applied Economics*, Vol. 5, No. 1 (May 2002), pp. 1-17.
- EICHENGREEN, Barry (2004): "Institutions for Fiscal Stability", *CESifo Economic Studies*, Vol. 50, 1/2004, pp. 1-25.
- EICHENGREEN, Barry; HAUSMANN, Ricardo and VON HAGEN, Jürgen (1999): "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", *Open Economies Review*, Vol. 10, Number 4, pp. 415-442.
- EICHENGREEN, Barry; VON HAGEN, Jürgen y HARDEN, Ian (1995): "Hurdles Too High. Improving Budget Procedures Is the Best Preparation for EMU", *Financial Times*, 28/11/1995.
- EICHENGREEN, Barry y WYPLOSZ, Charles (1998): "The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?", *Economic Policy*, Vol. 13, No. 26, EMU, (Apr., 1998), pp. 65-113.
- ELGIE, Robert (2002): "The Politics of the European Central Bank: Principal-Agent Theory and the Democratic Deficit", *Journal of European Public Policy*, 9:2, April 2002, pp. 186-200.
- ERIAS, Antonio y SÁNCHEZ, José Manuel (1995): "Independencia de los bancos centrales y política monetaria: Una síntesis", *Hacienda Pública Española*, No. 132, pp. 63-79.
- (1998): *Política monetaria y política fiscal*. Pirámide, Madrid.
- ESSAMA-NSSAH, Boniface (2008): "Assessing the Redistributive Effect of Fiscal Policy", *World Bank Policy Research Working Paper* 4592.
- EUROPEAN ECONOMIC ADVISORY GROUP (2003): "Fiscal Policy and Stabilization in the Euro Area: Possible Reforms of the Stability and Growth Pact and National Decision Making Process", en CESifo: *Report on the European Economy 2003*, Ifo Institute for Economic Research, Munich, chapter 2, pp. 46-75.
- FATÁS, Antonio; HUGHES-HALLET, Andrew; SIBERT, Anne; STRAUCH, Rolf R. y VON HAGEN, Jürgen; (2003): *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*. Centre for Economic Policy Research, London.
- FATÁS, Antonio y MIHOV, Ilian (2002): "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", *CEPR Discussion Papers*, No. 3277.
- FEITO, José Luis (1999): *Hayek y Keynes: El debate económico de entreguerras. La polémica sobre las causas y remedios de las recesiones*. Ensayos, Círculo de Empresarios, Madrid.
- FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999): "Los fallos en la intervención y la política económica", en A. Fernández Díaz, A. (dir.): *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Pirámide, Madrid, capítulo 2, pp. 63-90.

-
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, José Alberto y RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis (1995): *Política Económica*. McGraw-Hill, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; RODRÍGUEZ SAIZ, Luis; PAREJO GAMIR, José Alberto; CALVO BERNARDINO, Antonio; y GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel. (2003): *Política monetaria*. Tomos I y II, Thomson, Madrid.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Miguel (2008): “Situación de la economía española y del sector financiero”, *Conferencia de Apertura del XV Encuentro del Sector Financiero* “Necesidades de evolución del modelo de negocio de las entidades financieras españolas”, Madrid.
- FISCHER, Stanley (1994) “Modern Central Banking”, en Forrest Capie, Stanley Fischer, Charles Goodhart y Norbert Schnadt (eds.): *The Future of Central Banking*, Cambridge University Press, Cambridge, chapter 2.
- FMI (2005): “Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Selected Issues”, *IMF Country Report*, No. 05/225, Washington.
- (2007a): “Belgium: Selected Issues”, *IMF Country Report*, No. 07/88.
- (2007b): *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- FRIEDMAN, Milton (1968a): *Dollars and Deficit*. Prentice-Hall, New Jersey.
- (1968b): “The Role of Monetary Policy”, *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 1 (Mar., 1968), pp. 1-17.
- (1997): “John Maynard Keynes”, *Economic Quarterly*; Spring 97, Vol. 83 Issue 2, pp. 1-23.
- FUENTES QUINTANA, Enrique (1983): “John Maynard Keynes en España”, *Papeles de Economía Española*, Nº 17 (1983), p. 237-334.
- (1990): *Hacienda Pública: Introducción y Presupuestos*. Imprime Rufino García Blanco, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, Enrique y BAREA, José (1996): “El déficit público de la democracia española”, *Papeles de Economía Española*, nº 68 (1996), pp. 86-185.
- GALINDO, Miguel Ángel (2003): *Keynes y el nacimiento de la macroeconomía*. Síntesis, Madrid.
- GARCÍA AÑOVEROS, Jaime (1994): “El presupuesto y el gasto público en la Constitución”, en *El sistema económico en la Constitución española*, Vol. II, XV Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 1641-1658.
- GARCÍA NOVOA, César (2001): “Fundamentos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, 2001; (27), pp. 147-166.

-
- GARRISON, Roger (1985): "Intertemporal Coordination and the Invisible Hand: An Austrian Perspective on the Keynesian Vision", *History of Political Economy*, Summer (1985), Vol. 17 Issue 2, pp. 309-321.
- (1992): "Is Milton Friedman a Keynesian?", en Mark Skousen (ed.): *Dissent on Keynes. A Critical Appraisal of Keynesian Economics*, Preager, New York, Chapter 8, pp. 131-147.
- (2009): "Mainstream Macro in an Austrian Nutshell", *The Freeman*, Vol. 59, Issue. 4 (May), 2009.
- GIAVAZZI, Francesco y PAGANO, Marco (1990): "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", *NBER Working Paper* No. 3372.
- (1996): "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", *NBER Working Paper*, No. 5332.
- GIUDICE, Gabriele; TURRINI, Alessandro A. y VELD, Jan. (2004): "Non-Keynesian Fiscal Consolidation in the EU? Ex Post Evidence and Ex Ante Analysis", *CEPR Discussion Paper*, No. 4388.
- GODÉ SÁNCHEZ, José Antonio (2003): "La Ley General Presupuestaria y la futura Ley General Presupuestaria", *Revista Española de Control Externo*, Vol. 5, Nº 13 (2003), pp. 49-71.
- GONZÁLEZ MÍNGUEZ, José Manuel y ULLOA ARIZA, Camilo A. (2007): "Los problemas metodológicos de los saldos ajustados de ciclo: El caso de la UEM", *Boletín Económico del Banco de España*, Junio 2007.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (2002): "Ley General de Estabilidad Presupuestaria: Equilibrio y transparencia", *Economistas*, 2002 Mar.; XX, pp. 220-225.
- (2005): "La política fiscal: Estabilización, sostenibilidad y crecimiento", en Servicio de Estudios del Banco de España: *El análisis de la economía española*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 217-239.
- GOODHART, Charles (2003): "Whither Central Banking", en David E. Altig and Bruce D. Smith (eds.): *Evolution and Procedures in Central Banking*. Cambridge University Press, Cambridge.
- GORDON, Donald F. (1978): "Debts, Keynes, and Our Present Discontents", *Journal of Monetary Economics*, 4 (1978), pp. 583-589.
- GREENSPAN, Alan (1996): *The Challenge of Central Banking in a Democratic Society*. Remarks at the Annual Dinner and Francis Boyer Lecture of The American Enterprise Institute for Public Policy Research, December 5 (1996), Washington, D.C.

-
- GRILLI, Vittorio; MASCIANDARO, Donato y TABELLINI, Guido (1991): "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, Vol. 6, No. 13, October, pp. 342-392.
- GRUEN, Nicholas (1997): "Making Fiscal Policy Flexibly Independent of Government", *Agenda*, 4 (3), 1997, pp. 297-307.
- (2000): "Greater Independence for Fiscal Institutions", *OECD Working Papers*. 21st Annual meeting of senior budget officials, Paris, 29-30 May 2000.
- (2001): "Getting to Where We Want to Be: Towards Our Fiscal Future", en *Riding the Roller-coaster: The Role of Fiscal Policy in Avoiding and Easing Recessions*. ACOSS Paper 116, September 2001, pp. 18-25.
- GUERRERO, Diego (1997): *Historia del pensamiento económico heterodoxo*. Trotta, Madrid.
- HALLERBERG, Mark (2000): "The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How. Belgium and Italy Qualified for EMU", *ZEI Working Paper B 10-2000*.
- HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf y VON HAGEN, Jürgen (2007): "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Countries", *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, Issue 2 (2007), pp. 338-359.
- HALLERBERG, Mark y VON HAGEN, Jürgen (1997): "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union", *NBER Working Paper* 6341.
- HALLERBERG, Mark y WOLFF, Guntram B. (2006): "Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia", *Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies*, No. 35/2006.
- HANSEN, Alvin H. (1953): *Guía de Keynes*. Tercera edición en español, 1964, Fondo de Cultura Económica, México.
- HARCOURT, Geoffrey C. (1987): "Post-keynesian Economics", en John Eatwell, Murray Milgate, y Peter Newman (eds.): *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Macmillan, London, pp. 924-928.
- HARROD, Roy F. (1948): *Towards a Dynamic Economics*. The Palgrave Macmillan Archive edition of Sir Roy Harrod's writings on economics; Vol. 2, Edición de 2003, Houndmills, Basingstoke.
- (1951): *The Life of John Maynard Keynes*. The Palgrave Macmillan Archive edition of Sir Roy Harrod's writings on economics; Vol. 3, ed. 2003, Houndmills, Basingstoke.
- HAYEK, Friedrich A. (1959): *Los fundamentos de la libertad*. Traducción al castellano de José Vicente Torrente, 7ª edición, 2006, Unidad Editorial, Madrid.

-
- (1978): *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Routledge & Kegan Paul, Londres.
- (1990): *La fatal arrogancia: Los errores del socialismo*. Unión Editorial, Madrid.
- (1995): *Contra Keynes y Cambridge. Ensayos, correspondencias*. Obras de Friedrich A. Hayek, Vol. IX., Unión Editorial, Madrid.
- (1996): *Precios y producción: Una explicación de las crisis de las economías capitalistas*. Aosta, Madrid.
- HEMMING, Richard (2003): “Policies to Promote Fiscal Discipline”, *Workshop on Internationalization and Policy Transfer*, Tulane University, April 11-12, 2003.
- HEMMING, Richard y KELL, Michael (2001): “Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities”, *Paper presented at the Banca d'Italia 3rd Workshop on Fiscal Rules*, Perugia, 1-3 February 2001.
- HERNÁNDEZ DE COS, Pablo y ORTEGA, Eloísa (2005): “El análisis de la política fiscal”, en Servicio de Estudios del Banco de España: *El análisis de la economía española*. Alianza Editorial, Madrid, pp. 241-268.
- HESSION, Charles H. (1984): *Keynes. La biografía personal de un hombre que revolucionó el capitalismo y cambió nuestra forma de vida*. Traducción al castellano de Aníbal Leal, 1985. Javier Vergara editor, Buenos Aires.
- HICKS, John R. (1937): “Mr. Keynes and the “Classics”; A Suggested Interpretation”, *Econometrica*, Vol. 5, No. 2. (Apr., 1937), pp. 147-159.
- (1985): “Keynes and the World Economy”, en Fausto Vicarelli (ed.): *Keynes's Relevance Today*. MacMillan, Londres.
- HOPPE, Hans-Hermann (1993): “Theory of Employment, Money, Interest and Capitalist Process: The Misesian Case against Keynes”, en *The Economics of Ethics and Private Property*, cap. V, p. 111-138, Kluwer Academic Publishers, Londres.
- HUERTA DE SOTO, Jesús (1992): *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. 3^a edición, 2005, Unión Editorial, Madrid.
- (1998): *Dinero, crédito bancario y ciclos económicos*. 3^a edición, 2006, Unión Editorial, Madrid.
- (2009): “La crisis actual según la Escuela Austriaca”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, N° 2962, 2009, pp. 15-21.
- HUTCHISON, Terrace W. (1964): *“Positive” Economics and Policy Objectives*. George Allen & Unwin LTD, London.

-
- (1976): *Keynes vs los keynesianos: Un ensayo sobre el pensamiento de J.M. Keynes y sobre la exactitud con que ha sido interpretado por sus seguidores*. Prólogo a la edición española de José Antonio Aguirre. Edición de 1980, Espasa Calpe, Madrid.
- IEE (2009): “El keynesianismo ya es un problema, no la solución”, *Informe de Coyuntura Económica del Instituto de Estudios Económicos*, julio (2009), Madrid.
- INMAN, Robert P. (1996): “Do Balanced Budget Rules Work? US experience and Possible Lessons for the EMU”, *NBER Working Paper*, 5838.
- IRANZO, Juan E. e IZQUIERDO, Gregorio (1999): “La estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico”, en A. Fernández Díaz (dir.): *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Pirámide, Madrid, capítulo 9, pp.267-281.
- JIMENO, Juan F. y DOLADO, Juan J. (2003): “Errores recurrentes en el debate sobre las pensiones”, *El País*, 19/07/2003.
- JOHANSSON, Åsa (2002): “The Interaction between Labor Market Policy and Monetary Policy: An Analysis of Time Inconsistency Problems”, *Institute for International Economic Studies*, Seminar Paper No. 708, Stockholm University.
- JOHNSON Elizabeth S. y JOHNSON, Harry G. (1978): *The Shadow of Keynes. Understanding Keynes, Cambridge and Keynesian Economics*. The University of Chicago Press, Chicago.
- JONUNG, Lars y LARCH, Martin (2006): “Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts”, *Economic Policy*, July 2006, pp. 491-543.
- KALECKI, Michael (1943): “Political Aspects of Full Employment”, en Jerzy Osiatynski (ed.) (1990): *Collected Works of Michael Kalecki, Vol. I: Capitalism, Business Cycles and Full Employment*. Clarendon Press, Oxford, pp. 347-356.
- KAY, John (2003): “Take the Politics Out of Fiscal Policy”, *Financial Times*, 27/02/2003.
- * KEYNES, John Maynard (1904): *The Political Doctrines of Edmund Burke*. Keynes Papers, King’s College, Cambridge.
- (1923): *A Tract on Monetary Reform*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IV, Macmillan, London.
- (1925): *The Economic Consequences of Mr Churchill*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IX, p. 207-230, Macmillan, London.

* Las obras de Keynes expuestas a continuación han sido citadas expresamente a lo largo del texto. No obstante, también se han consultado los tomos correspondientes a los *Collected Writings of John Maynard Keynes*, (Macmillan, London). Cuando ha sido el caso, la cita se ha realizado de la siguiente manera: [CW, tomo, página].

-
- (1926a): *The End of Laissez-Faire*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IX, pp. 272-294. Macmillan, London.
- (1926b): *Am I Liberal?* The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IX, p. 295-306. Macmillan, London.
- (1929): *Can Lloyd George Do It?* The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IX, pp. 86-125. Macmillan, London.
- (1936): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Edición del Fondo de Cultura Económica, 1997 (reimpresión año 2000), México.
- (1937a): *How to Avoid a Slump*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XXI, pp. 384-395, Macmillan, London.
- (1937b): *The General Theory of Employment*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. V, pp. 109-123.
- (1938): “Mis primeras creencias”. Traducción al castellano de José Gasset. *Papeles de Economía Española*, nº 17, 1983, p. 453-464.
- KIRSANOVA, Tatiana; LEITH, Campbell and WREN-LEWIS, Simon (2006): “Optimal Debt Policy, and Institutional Proposal to Help in Its Implementation”, Paper prepared for a workshop organised by the DG Ecfm of the European Commission on *The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*. Brussels, 24 November 2006.
- KONTOPOULOS, Yianos y PEROTTI, Roberto (1999): “Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes”, en James M. Porterba y Jürgen von Hagen (eds.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, chapter 4, pp. 81-102, University of Chicago Press, Chicago.
- KOPITS, George (2001): “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?” Washington DC, International Monetary Fund, *IMF Working Paper*, 145.
- KOPITS, George y SYMANSKY, Steven (2001): “Fiscal Policy Rules”, International Monetary Fund, *IMF Occasional Paper*, 162, Washington DC.
- KREGEL, Jan A. (1985): “Budget Deficits, Stabilisation Policy and Liquidity Preference: Keynes’s Post-War Policy Proposals”, in Fausto Vicarelli (ed.): *Keynes’s Relevance Today*, Macmillan, London, pp. 28-49.
- KREGEL, Jan A. y EICHNER, Alfred (1975): “An Essay of Post-Keynesian Theory: A New Paradigm in Economics”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 13, No. 4. (Dec. 1975), pp. 1293-1314.
- KUHN, Thomas S. (1970): *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press, 2nd ed., Chicago.

-
- KYDLAND, Finn E. y PRESCOTT, Edward C. (1977): "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol. 85, Issue 3 (June), pp. 473-491.
- LARCH, Martin y TURRINI, Alessandro (2008): "Received Wisdom and Beyond: Lessons from Fiscal Consolidation in the EU", *European Economy*, Economic Paper 320, April 2008.
- LEIJONHUFVUD, Axel (1968): *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*. Oxford University Press, New York.
- LINDBECK, Assar (1976): "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", *The American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association, (May, 1976), pp. 1-19.
- LOZANO IRUESTE, José María (1983): *Introducción a la teoría del presupuesto*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MANKIW, Gregory y ROMER, David (1991): *New Keynesian Economics*. 2 Vols, MIT Press, Cambridge.
- McNUTT, Patrick A. (2002): *The Economics of Public Choice*. 2nd ed., Edward Elgar, Aldershot.
- MADDISON, Angus (1989): *The World Economy in the 20th Century*. OECD, Paris.
- (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford University Press, Oxford.
- MAJONE, Giandomenico (1994): "Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe", *EUI Working Papers SPS No. 94/3*.
- (1997): "Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions", en Bernard Steunenberg and Frans van Vught (eds.): *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 139-156.
- (2001): "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutions and Theoretical Economics*, Vol. 157 (2001), 1 (March).
- MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (2001): "The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit", *International Studies Program Working Paper Series*, at AYSPS, GSU paper 01-10, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- MATHIEU, Catherine y STERDYNIAK, Henri (2003): "Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice", *OFCE Document de travail 2003:02*, OFCE, Paris.

-
- MATTICK, Paul (1972): *Marx et Keynes. Les limites de l'économie mixte*. Gallimard, Paris.
- MELTZER, Allan H. (1981): "Keynes's General Theory: A Different Perspective", *Journal of Economic Literature*, Vol. 19, No. 1. (Mar., 1981), pp. 34-64.
- MILL, John S. (1977): *Essays on Politics and Society*. Vol. II, University of Toronto Press, Toronto.
- MOE, Terry M. (1990): "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 6, Special Issue, pp. 213-253.
- MOGGRIDGE, Donald E. (1976): *Keynes*. Macmillan, London.
- MOORE, George Edward (1903): *Principia Ethica*. Edición de 1997, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.
- MUELLER, Dennis C. (1976): "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, No. 2 (Jun. 1976), pp. 395-433.
- (2003): *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy A. (1992): *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Quinta edición, McGraw-Hill, Madrid.
- NAVARRO, Reyes (2007): *El presupuesto y la estabilidad económica en la democracia española*. Colección Estudios, número 202, Consejo Económico y Social, Madrid.
- NIETO DE ALBA, Ubaldo (1998): *Historia del tiempo en la economía: Predicción, caos y complejidad*. McGraw-Hill, Madrid.
- NISKANEN, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago.
- (1978): "Deficits, Government Spending, and Inflation. What Is the Evidence?", *Journal of Monetary Economics* 4 (1978), pp. 591-602.
- NORDHAUS, William D. (1975): "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2 (Apr., 1975), pp. 169-190.
- NORTH, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OATES, Wallace E. (1988): "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", en Geoffrey Brennan *et al.* (eds.): *Essays in Honour of Russell Mathews*. Australian National University Press, Sidney, pp. 65-82.
- OCDE (1996): "La gestión de la reducción del déficit estructural. Síntesis de la experiencia de los distintos países miembros". Traducción al castellano de Diorki. *Papeles de Economía Española*, nº 68 (1996), pp. 276-291.

-
- (2001a): *Estudios Económicos de la OCDE: España*. Junio 2001, París.
- (2001b): *OECD Best Practices for Budget Transparency*. May, 2001.
- (2002): *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OECD Publications Service, Paris.
- O'DONNELL, Rod M. (1989): *Keynes: Philosophy, Economics and Politics: The Philosophical Foundations of Keynes's Thought and Their Influence on His Economics and Politics*. Macmillan, London.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- PANICO, Carlo; RIZZA, Maria O. (2004): "Central Bank Independence and Democracy: A Historical Perspective", en Richard Arena y Neri Salvadori (eds.): *Money, Credit and the Role of the State*. Essays in Honour of Augusto Graziani. Ashgate, Aldershot.
- PARKIN, Michael (1987): "Domestic Monetary Institutions and Deficits", en James Buchanan y Robert Tollison (eds.): *Deficit*, Blackwell, New York, pp. 310-337.
- PATINKIN, Don (1990): "On Different Interpretations of the General Theory", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 26, Issue 2, October 1990, pp. 205-243.
- PATXOT, Concepció y GIL, Joan (2005): "La revisión de la Ley de Reforma del Sistema de la Seguridad Social: Una aproximación de contabilidad generacional", en Eduard Berenguer *et al.* (2005): *Contabilidad generacional en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, cap. vi, pp. 171-196.
- PERSSON, Torsten y SVENSSON, Lars E. (1989): "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, No. 2 (May, 1989), pp. 325-345.
- PINA, Álvaro M. (2004): "Fiscal Policy in Portugal: Discipline, Cyclicity and the Scope for Expenditure Rules", proceedings of the *2nd Conference on Portuguese Economic Development in the European Context*, held by the Bank of Portugal in Lisbon, 11-12 March 2004,
- POLILLO, Simone y GUILLÉN, Mauro F. (2005): "Globalization Pressures and the State: The Worldwide Spread of Central Bank Independence", *American Journal of Sociology*, Vol. 110, No. 6 (May 2005), pp. 1764-1802.
- POMMEREHNE, Werner W. y SCHNEIDER, Friedrich (1978): "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending", *Kyklos*, Vol. 31 (1978), Fasc. 3, pp. 381-408.

-
- PRESSMAN, Steven (1987): "The Policy Relevance of the General Theory", *Journal of Economic Studies*, 1987, 14 (4), pp. 13-23.
- REPULLO, Rafael (1993): "Sobre la independencia de los bancos centrales", *Papeles de Economía Española*, No. 57, pp. 78-97.
- REQUEIJO, Jaime (1983): "Tres visiones del capitalismo", *Papeles de Economía Española*, n. 17, 1983, p. 2-22.
- (1998): *España en deuda 1975-1995*. McGraw-Hill, Madrid.
- RIZZO, Mario (2009): "The Misdirection of Resources and the Current Recession", *The Club for Growth and The Heritage Foundation*. Washington, D.C.. Feb. 2009.
- ROBERTS, Paul Craig (1978): "Idealism in Public Choice Theory", *Journal of Monetary Economics*, 4 (1978), pp. 603-615.
- ROBINSON, Austin (1947): "John Maynard Keynes 1883-1946", *The Economic Journal*, Vol. 57, No. 225. (Mar., 1947), p. 1-68.
- ROGOFF, Kenneth (1985): "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*, 100 (1985), Issue 4 (November), pp. 1169-1189.
- ROJO, Luis Ángel (1980): "Keynes y los problemas de hoy", *Papeles de Economía Española*, No. 2, p. 269-283.
- (1984a): "El déficit público", *Papeles de Economía Española*, No. 21, pp. 77-89.
- (1984b): *Keynes: su tiempo y el nuestro*. Alianza Editorial, Madrid.
- (1996): "El pensamiento macroeconómico en cinco décadas", Artículo publicado en el *50 aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales* de la Universidad Complutense, Madrid.
- ROLDÁN, José M. (1996): *Fiscal Rules and Monetary Union: A Review of the Literature*. European Monetary Institute, Frankfurt.
- ROLL, Erich *et al.* (1993): *Independent and Accountable: A New Mandate for the Bank of England*. Report of an Independent Panel Chaired by Enric Roll, CEPR.
- ROMER, Paul M. (1994): "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, Winter 1994, v. 8, iss. 1, pp. 3-22.
- ROSS, Stephen A. (1973): "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1973), pp. 134-139.
- ROTHBARD, Murray N. (1992): "Keynes, the Man", en Mark Skousen (ed.): *Dissent on Keynes: A Critical Appraisal of Keynesian Economics*, Praeger, New York, pp. 171-198.

-
- (2002): "Milton Friedman Unraveled", *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 16, No. 4 (Fall 2002), pp. 37-54.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2008): *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. La Ley, Las Rozas, Madrid.
- SAINT-PAUL, Gilles (1998): "A Framework for Analyzing the Political Support for Active Labor Market Policy", *Journal of Public Economics*, 67 (1998), pp. 151-165.
- SAMUELSON, Paul A. (1946): "Lord Keynes and the General Theory", *Econometrica*, Vol. 14, No. 3. (Jul., 1946), pp. 187-200.
- SAMUELSON, Paul A. y SOLOW, Robert M. (1960): "Analytical Aspects of Anti-inflation Policy", *The American Economic Review*, Vol. 50, No. 2, 177-194. May, 1960.
- SAPIR, André (2003), (coord.): *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels.
- SCHICK, Allen (2003): "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 3, pp. 7-34.
- SCHUBERTH, Helene (2004): "Knightian Uncertainty, Accountability and Economic Policy Rules", en Peter Mooslechner, Helene Schuberth and Martin Schürz (eds.): *Economic Policy under Uncertainty: The Role of Truth and Accountability in Policy Advice*. Edward Elgar. Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1943): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Traducción al castellano de José Díaz García, 1971, Aguilar, Madrid.
- (1951): *Diez grandes economistas: de Marx a Keynes*. Traducción al castellano de Ángel de Lucas. Quinta Reimpresión, ed. 1990, Alianza Editorial, Madrid.
- SEIDMAN, Laurence (2001): "Reviving Fiscal Policy", *Challenge*, Vol. 44, No. 3, May/June 2001, pp. 17-42.
- SHAIKH, Anwar (1978): "An Introduction to the History of Crisis Theories", en *U.S. Capitalism in Crisis*, U.R.P.E., New York, pp. 219-241.
- SKIDELSKY, Robert (1986): *John Maynard Keynes Vol. I: Esperanzas Frustradas, 1883-1920*. Alianza Editorial, Madrid.
- (1992): *John Maynard Keynes. Vol. II: The Economist as Saviour 1920-1937*. Macmillan, London.
- (1998): *Keynes*. Alianza Editorial, Madrid.
- (2000): *John Maynard Keynes Vol. III: Fighting for Britain 1937-1946*. Macmillan, London.

-
- SKOUSEN, Mark (1990): *The Structure of Production*. New York University Press, New York.
- (1992): “Keynes and the Anti-Saving Mentality”, en Mark Skousen (ed.): *Dissent on Keynes: A Critical Appraisal of Keynesian Economics Dissent on Keynes*. Praeger, Nueva York, pp. 89-101.
- SMITH, Adam (1776): *La riqueza de las naciones*. Traducción al castellano y estudio preliminar de Carlos Rodríguez Braun. Edición de Alianza Editorial, 2002, Madrid.
- SMITHIN, John N. (1989): “The Composition of Government Expenditures and the Effectiveness of Fiscal Policy”, en John Pheby (ed.): *New Directions in Post-Keynesian Economics*. Gower Publishing, pp. 209-227.
- STIENLET, Georges (1999): “Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policy in the 1990’s”, en Rolf Strauch y Jürgen von Hagen (eds): *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, pp. 215-234, Kluwer Academic Publisher.
- STIGLITZ, Joseph (1998): “Central Banking in a Democratic Society”, *De Economist*, 146, No. 2, pp. 199-226.
- STRØM, Kaare (2003): “Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability”, *Paper prepared for presentation at the Workshop on Delegation in Contemporary Democracies*, European Consortium for Political Research (ECPR), Edinburgh, March 28 – April 2, 2003.
- SWEDISH GOVERNMENT COMMISSION ON STABILISATION POLICY (2002): *Stabilisation Policy in the Monetary Union – Summary of the Report*, SOU 2002:16, Fritzes, Stockholm.
- SWEEZY, Paul M. (1946): “John Maynard Keynes”, en Robert Lekachman (1964): *La Teoría General de Keynes. Informe de tres décadas*. Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 308-324.
- THE ECONOMIST (1999): *Could Finance Ministers Learn a Few Tricks From Central Bankers?*, 25/11/1999.
- TOBIN, James (1978): “Comment from an Academic Scribbler”, *Journal of Monetary Economics*, 4 (1978), pp. 617-625.
- (1994): “Panel Discussion: How Can Monetary Policy Be Improved?”, en Jeffrey Fuhrer (ed.): *Goals, Guidelines, and Constraints Facing Monetary Policymakers*. Proceedings of a Conference Held in June 1994. Conference Series No. 38, pp. 232-236, Federal Reserve Bank of Boston.
- TULLOCK, Gordon (1965): *The Politics of Bureaucracy*, en Charles Rowley (ed.) (2005): *The Selected Works of Gordon Tullock*, Volume 6: Bureaucracy. Liberty Fund, Indianapolis, pp. 241-416.

-
- (1967): "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, Vol. 5 No.3, pp. 224-32.
- UK TREASURY (2003): *UK Membership of the Single Currency. An Assessment of the Five Economic Tests*. June (2003).
- ULLRICH, Katrin (2005): "Unterschiede zwischen Fiskal- und Geldpolitik und die Konsequenzen für eine Delegation", *ZEW Discussion Paper* No. 05-69.
- URÍA FERNÁNDEZ, Francisco (2001): "Fundamento constitucional de los proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, 2001; (27), pp. 19-32.
- VALIÑO, Aurelia; DE PABLOS, Laura y EDO, Valentín (1996): "Las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, No. 68 (1996), pp. 36-43.
- VALLE, Victorio (1996): "La Hacienda Pública de la democracia española", *Papeles de Economía Española*, No. 68 (1996), pp. 2-9.
- (1999): "Equilibrios presupuestarios". *Cuadernos de Información Económica*, No. 152/153, pp. 1-8.
- VAN MEENSEL, Luc y DURY, Dries (2008): "The Use and Effectiveness of Fiscal Rules and Independent Fiscal Institutions", *Economic Review*, June (2008), National Bank of Belgium, pp. 69-84.
- VAN OPSTAL, Rocus M. y TIMMERHUIS, Jacqueline (2006): "The Role of CPB in Dutch Economic Policy", en Jörg Tremmel (ed.): *Handbook of Intergenerational Justice*. pp. 92-124. Edgar Elgar Publishing, Cheltenham.
- VAN ROMPUY, Paul (2005): "La coordination des politiques budgétaires en Belgique: 15 ans d'expérience du Conseil Supérieur des Finances", en Michel Mignolet (ed.): *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, Brussels, chapitre 20, pp. 377-395.
- VARIAN, Hall R. (1998): *Microeconomía intermedia: Un enfoque actual*. Bosch, Barcelona.
- VON HAGEN, Jürgen (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *European Economy - Economic Papers* 96, Commission of the EC, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN).
- (1998): "Budget Institutions for Aggregate Fiscal Discipline", *ZEI Policy Paper* B98-01, Bonn.
- (2003): "Fiscal Discipline and Growth in Euroland: Experience with the Stability and Growth Pact", *ZEI Working Paper*, B 06 2003.

-
- (2005a): “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan”, *Institute for Monetary and Economic Studies*, Discussion Paper No. 2005-E-5.
- (2005b): “Political Economy of Fiscal Institutions”, *Governance and the Efficiency of Economic Systems (GESY)* Discussion Paper No. 149.
- (2007): “Government Spending and Growth”, Notes for Presentation at the *ECB Public Finance Workshop*. December 6, 2007.
- VON HAGEN, Jürgen y HARDEN, Ian J. (1994): “National Budget Processes and Fiscal Performance”, en *Towards Greater Fiscal Discipline in European Economies*. European Economy, Reports and Studies, 3, pp. 315-418.
- VON HAGEN, Jürgen; HUGHES-HALLET, Andrew y STRAUCH, Rolf (2001): “Budgetary Consolidation in EMU”, *European Commission, Economic Papers*, 148.
- VON HAGEN, Jürgen y WOLFF, Guntram B. (2004): “What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU”, Paper provided by *Deutsche Bundesbank Research Centre* in its series Discussion Paper Series 1: Economic Studies with number 2004, 38.
- VON MISES, Ludwig (1944): *Bureaucracy*. Third printing, January, 1946, Yale University Press, New Haven.
- (1949): *Human Action: A Treatise on Economics*. Fourth revised edition, 1996, Bettina Bien Greaves; paperback edition published in cooperation with the Foundation for Economic Education, San Francisco.
- WAGNER, Richard E. (1976): “Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice”, *Public Choice*, Vol. 25, Issue 1, pp.45-61.
- WEINTRAUB, S. (1978): *Keynes, Keynesians, and Monetarists*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- WICKSELL, Knut (1896): *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*. Verlag von Gustav Fischer, Jena.
- WILDAVSKY, Aaron (1986): *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. 2nd. ed. Rev. Transaction books, New Brunswick.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1993): “The Economic Analysis of Institutions and Organisations - In General and with Respect to Country Studies”, *OECD Economic Department Working Paper*, No. 133.
- WREN-LEWIS, Simon (1996): “Avoiding Fiscal Fudge”, *New Economy*, 3, pp. 128-132.

-
- (2000): “The Limits to Discretionary Fiscal Stabilization Policy”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, No. 4.
- (2002a): “Fiscal Policy, Inflation and Stabilisation in EMU”, Paper for *Workshop on the interactions between fiscal and monetary policies in EMU* – Brussels, 8th March 2002. Revised version, December 2002.
- (2002b): “Trust the Old Lady”, *Financial Times*, 05/02/2002.
- WYPLOSZ, Charles (2002a): “Fiscal Policy: Institutions versus Rules”, *CEPR Discussion Paper* No. 3238.
- (2002b): “Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions”, Paper prepared for the April 16, 2002 meeting of the *Group of Economic Analysis of the European Commission*.
- (2002c): “The Stability Pact Meets Its Fate”, Paper prepared for the *Euro50 Group meeting*, Paris, November 27, 2002.
- (2002d): “A Better Way to Balance Budgets”, *Financial Times*, 03/12/2002.
- (2005a): “Fiscal Policy: Institutions versus Rules”, *National Institute Economic Review*, No. 191, January 2005, pp. 64-78.
- (2005b): “Institutions for Debt Sustainability in Brazil”, en Francesco Garavazzi, Ilan Goldfajn and Santiago Herrera (eds.): *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience 1999 to 2003*. MIT Press, Cambridge, pp. 193-224.
- (2006): “European Monetary Union. The Dark Sides of a Major Success”, *Economic Policy*, April 2006, pp. 207-261.
- (2007): “Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives”, *The Graduate Institute of International Studies in its series HEI Working Paper* No. 3/2007.
- ZSCHIESCHE, Juan (2003): “España y el proceso de integración europea: Prevención y ajuste ante perturbaciones asimétricas. Una aproximación relativa a través de la teoría de las áreas monetarias óptimas”, *Documento de trabajo de la Cátedra Jean Monnet de Integración Económica* nº1-2003, Universidad Complutense, Madrid.

