

ELEMENTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA FISCAL

1. Definición de conceptos

La política fiscal es una rama de la política económica que configura el *Presupuesto del Estado* como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad económica y evitar situaciones de inflación o desempleo.

El Presupuesto del Estado consta de: 1) el *gasto público*, que comprende tanto el dinero empleado por el Gobierno para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos, como las transferencias de dinero a algunas personas que el Gobierno realiza sin recibir ningún servicio a cambio (ejemplos clásicos de transferencias son las ayudas sociales y las prestaciones por desempleo); y 2) los *ingresos públicos*, en forma de impuestos, tasas, ingresos patrimoniales (de empresas públicas) y endeudamiento.

Existen dos tipos de política fiscal:

- I. *Política fiscal expansiva*, que genera un *déficit* en los Presupuestos de Estado (es decir, una situación en que el gasto público es superior a los ingresos fiscales) que se financia mediante la emisión de deuda pública. Los mecanismos a usar son: 1) *aumentar el gasto público*, para aumentar la producción y reducir el paro, o 2) *aumentar el gasto privado, bajando los impuestos* para aumentar la renta disponible de los agentes económicos privados, lo que provocará un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas (en definitiva, un aumento de la demanda económica). Se denomina ‘expansiva’ porque se ejecuta para estimular el crecimiento económico y crear empleo.
- II. *Política fiscal restrictiva*, que genera un *superávit* en los Presupuestos del Estado (es decir, una situación en que el gasto público es inferior a los ingresos fiscales). Los mecanismos son los contrarios que en la expansiva: 1) *reducir el gasto público*, para bajar la demanda y por tanto la producción, o 2) *reducir el gasto privado, subiendo los impuestos* para que los ciudadanos tengan una renta menor, disminuyan su consumo y, con ello, la demanda económica. Se ejecuta cuando la economía conoce un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse para evitar el aumento de los precios (inflación).¹

La idea básica que orienta la política fiscal de estabilización económica –y que comparte con la posición monetarista–, es la comprensión de que los problemas del paro y de la inflación tienen su origen en que la demanda global no se corresponde con las necesidades de la producción. Y frente a la posición monetarista, que pretende influir sobre esta demanda mediante el control de la *Oferta Monetaria*, la política fiscal lo hace influyendo sobre el *Gasto*, ya sea público o privado.

Es fácil entender, por tanto, por qué los espíritus más conservadores prefieren las políticas monetarias a las fiscales. No requieren la intervención directa del Estado en el mercado. Suprime el manejo directo de los gastos y los impuestos, por no hablar del ‘gran presupuesto’, implícito en el

¹ **Rudiger Dornbusch** y **Stanley Fischer**: *Curso breve de macroeconomía*, Madrid. ed. McGraw-Hill, 1995, p. 152.

sistema keynesiano. Es una fórmula para reducir al mínimo el papel del Gobierno, para volver al mundo más sencillo del pasado.²

Ahora bien, en el caso de que se decida la conveniencia de un déficit presupuestario, este puede cubrirse de dos formas: con un endeudamiento del Estado frente al *público* (que utilizando una parte de sus ahorros suscribe precisamente la deuda pública), o con un endeudamiento del Estado con el *banco central*, que emite billetes a favor del Tesoro (en este caso se habla de deuda ficticia, ya que el banco emisor es un organismo de la administración pública).

- I. El primer tipo de endeudamiento no debe dar lugar a un gasto público sustitutivo de otros gastos, en la medida que, en caso contrario, el ahorro utilizado para suscribir los fondos públicos no hubiera sido utilizado; en efecto, está claro que si la adquisición de deuda pública sustituye otras colocaciones del ahorro, el correspondiente gasto público sería sustituto de inversiones y, por lo tanto, no produciría ningún efecto antidepresivo.
- II. El otro modo de financiación que queda para garantizar el carácter adicional del gasto público es el que comporta una expansión monetaria que, en las condiciones de recesión, no debe tener efectos inflacionistas porque frente a ella, habría un incremento de la producción permitido por la disponibilidad de trabajo y de otros medios de producción superior a la característica de la fase de recesión.³

Conviene recordar que las políticas de estabilización de corte keynesiano no consisten en un manejo arbitrario de la demanda global, como lo sugiere el término ‘discrecional’ aplicado a tales políticas. Estas políticas siguen también una regla que consiste en expandir la demanda cuando el crecimiento del empleo o de la producción están por debajo de un nivel determinado, y contraerla cuando el crecimiento de esas variables presiona al nivel de precios hacia el alza. Se trata, entonces, de una regla que liga la tasa de expansión de la demanda global y de la oferta monetaria con el valor pasado de alguna variable clave, como el empleo o la producción. Para el keynesianismo, entonces, la política fiscal es una política de estabilización del ciclo económico, supeditada por tanto al control de las oscilaciones de la actividad económica.⁴

Aunque cada vez menos, tanto los economistas conservadores como progresistas echan mano de la política fiscal como instrumento de estabilización. Esto ha llevado a decir al economista Robert Lekachman que la política fiscal es en sí misma una “*técnica moderna de gestión económica, tan carente de implicaciones ideológicas como un torno de dentista*”.⁵

Esta opinión es profundamente desacertada, pues la misma no tiene en cuenta dos cuestiones importantes.

En primer lugar *conservadores y progresistas* no aplican por igual la política fiscal. Los conservadores abogan por la reducción de los impuestos en las recesiones y el recorte del gasto público en las expansiones, para en el largo plazo reducir el tamaño del sector público. Pero quienes

² **John Kenneth Galbraith:** *El dinero. De dónde vino / Adónde fue*, Madrid, ed. Hyspamérica, 1983, p. 325.

³ **Claudio Napoleoni:** *Curso de economía política*, Barcelona, ed. Oikos-Tau, 1976, p. 351.

⁴ **Alcides José Lasa:** “Monetarismo versus keynesianismo: el debate sobre la efectividad de la política económica”, en *Análisis Económico*, vol. III, Nº 2 (Julio-Diciembre de 1984), p. 6. Disponible en <<http://www.ajlasa.com/articulos/ar1.pdf>>

⁵ **Robert Lekachman:** *La era de Keynes*, Madrid, ed. Alianza, 1970, pp. 290 y s.

defienden la existencia de un sector público potente, apuestan por la expansión del gasto público en las recesiones, y una subida de impuestos para reducir las expansiones.

En segundo lugar está la cuestión de la *financiación de los déficit*. Cuando estos se sufragan mediante el recurso del endeudamiento del Estado con el público (bancos y particulares) y no con el banco central, la emisión de deuda pública –casi siempre sin riesgos y pagadera de un interés– supone una recompensa para los individuos con mayor renta, que son los que pueden acceder a la adquisición de esa deuda. Este era el parecer de Karl Marx, quien denunció el surgimiento de una clase de rentistas –lo que Marx llamaba ‘la aristocracia de las finanzas’–, a cuyos bolsillos afluyen los empréstitos del Estado “*como un capital llovido del cielo*”, y que conseguía por ello una fuente regular de ingresos sin asumir riesgos. Por añadidura, al ser estos títulos públicos fácilmente negociables, se daba pie tanto al “*tráfico de efectos negociables de todo género, como al agio; en una palabra, a la lotería de la bolsa y a la moderna bancocracia*”.⁶

2. Tipos de déficit

Es habitual que haya déficit públicos en las recesiones económicas. Se trata de períodos en los que los ingresos fiscales del Estado se ven reducidos. Y en la práctica, las transferencias también aumentan en las recesiones, como consecuencia de las prestaciones por desempleo. Por ello cuando constatamos un aumento del déficit durante una recesión, no estamos autorizados a deducir que la política fiscal del Gobierno haya cambiado. Para juzgar esta política fiscal necesitamos saber cómo era la misma antes de la recesión. Este dato nos lo proporciona el llamado déficit estructural.

De este modo, el déficit público en época de recesión constará de: 1) un *déficit estructural*, y 2) un *déficit coyuntural*.⁷

Por ejemplo, en el período 1961-1996 el total de los 15 países de la Unión Europea sufrió en 30 ocasiones una recesión severa (crecimiento negativo del 0.75% o más), lo que produjo oscilaciones del déficit público entre cero y 7 puntos del PIB. En promedio, los déficit públicos crecieron alrededor del 3.5 puntos.⁸

También es normal el crecimiento de los déficit y del endeudamiento público cuando hay aumentos de precios continuados (inflación). Una subida de los precios hace que todos los activos se encarezcan, incluidos los activos financieros como los bonos de la deuda; ahora bien, un aumento en el precio de los bonos equivale a una disminución del interés real pagado por estos bonos; como consecuencia, los prestamistas exigirán del Estado que les compense aumentando el tipo de interés nominal de los bonos.⁹

Otro factor que interviene en la evolución autónoma del déficit son las variaciones de los tipos de interés, que encarecen o abaratan los déficit sin que el Gobierno cambie su política fiscal.

⁶ **Éric Toussaint**: “La deuda pública: esa alienación del Estado”, en **Daniel Millet y Éric Toussaint (ed.):** *La deuda o la vida. Europa en el ojo del huracán*, Barcelona, ed. Icaria, 2011, pp. 227-233; y **James O’Connor**: *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, ed. Península, 1981, pp. 234-6.

⁷ **Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer**: *op. cit.*, pp. 85, 87-90.

⁸ **M. Butí, D. Franco y H. Ongena**: “Budgetary policies during recessions –Retrospective application of the ‘Stability and Growth Pact’ to the Post-War period”, *Economic Papers*, nº 121 (1997), Comisión Europea, pp.7 y 9. Disponible en <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11240_en.pdf>

⁹ **Brian Horrigan y Aris Protopapadakis**: “Los déficit federales: un falso indicador del impacto del Gobierno sobre los mercados financieros”, en **Juan J. Fernández Cainzos (comp.):** *La economía del déficit público*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 161 y s.

Para tener en cuenta este factor y el anterior de la inflación, los economistas han acuñado el concepto de *déficit estructural primario*, que sería aquel déficit que nos queda una vez descontados los efectos del ciclo económico, la inflación y el cambio en los tipos de interés.¹⁰

3. Debates sobre el déficit público

El déficit presupuestario y por consiguiente el recurso al endeudamiento público no ha existido siempre ni en todas partes. Son numerosas las sociedades que lo han ignorado o han hecho un uso ocasional del mismo.¹¹

Las primeras formas de endeudamiento verdaderamente ‘modernas’ surgieron en algunas ciudades de la Italia del Renacimiento, como Florencia o Venecia. Las características de este tipo de endeudamiento son:

- a) Aunque parezca una perogrullada decirlo, este endeudamiento es *público* en el sentido de que su pago compromete económicamente al Gobierno, y no a las finanzas personales de un rey o líder político como en el pasado.
- b) La segunda característica, ligada por muchos aspectos a la anterior, es la *continuidad*. La deuda pública existe en la medida en que los compromisos de los miembros de un Gobierno son respetados por los que les suceden.
- c) La tercera característica concierne al *conocimiento* de la deuda. El público debe conocer el monto exacto de la deuda del Gobierno para que el ciudadano pueda tener confianza de que pueda reembolsarse.¹²

Desde muy pronto –finales de la Edad Media- las reflexiones se multiplicaron en torno a la cuestión de la deuda pública. Pero la primera reacción fue de índole moral, es decir sobre la licitud del pago de intereses por parte de las autoridades, ya que en esa época dominaba la concepción religiosa de que era ilegítimo percibir intereses por una deuda.

Hay que esperar al siglo XVIII para encontrar una reflexión específica, en términos económicos, sobre el endeudamiento público. Y encontramos dos tipos de respuesta, diametralmente opuestas.

La primera de ellas, que surge en Francia, ve en el recurso al endeudamiento como una forma de aumentar la circulación del dinero, que reposaba de forma ociosa en forma de tesoros.

La segunda estaba más extendida, sobre todo en Inglaterra, teniendo como principal defensor al famoso economista Adam Smith. Éste y otros autores se mostraron hostiles a la deuda pública, insistiendo sobre los peligros que representa la movilización del ahorro para financiar los gastos improductivos del Estado.

Posiblemente esta reacción adversa al endeudamiento estuviera condicionada por el hecho de que, tradicionalmente, el recurso a la deuda pública se haya producido para subvenir las necesidades de la *guerra*. Esto ocurrió así en las ciudades italianas del Renacimiento, en las monarquías europeas

¹⁰ M. Buti, D. Franco y H. Ongena: *op. cit.*, p. 7.

¹¹ Maurice Aymard: “En guise de conclusion”, en Jean Andreau, Gérard Béaur y Jean-Yves Grenier: *La dette publique dans l’histoire*, Paris, Comité pour l’Histoire Économique et Financière de la France, 2006, p. 474.

¹² Jean-Yves Grenier: “Introduction: dettes d’État, dette publique”, en Jean Andreau, Gérard Béaur y Jean-Yves Grenier: *ibidem*, pp. 2-5.

de los siglos XVII y XVIII, y aún tiene su parte de explicación en el colosal endeudamiento contemporáneo de los Estados Unidos.

También de un tenor crítico era la opinión ulterior de Karl Marx, quien señaló con gran perspicacia tres cuestiones esenciales. La primera, que la expansión de la deuda pública se puso desde le principio al servicio del capital comercial, para sufragar los gastos que el colonialismo y las guerras provocaban, necesarios para el ‘reparto’ de los nuevos mercados que aparecieron en la era de los descubrimientos (siglos XVI-XIX). La segunda, que la deuda pública fue una de las palancas más poderosas para la primitiva acumulación de capital, es decir de aquel proceso que enriqueció a unos pocos y los puso en condiciones de emprender la Revolución industrial. Y la tercera, que mediante la deuda pública, el Estado se ‘alienaba’ a favor de intereses privados, poniéndose en dependencia de los mismos, y por lo tanto políticamente en deuda con ellos.¹³

A lo largo del siglo XIX aparece una nueva opinión que defiende el endeudamiento público con fines ‘productivos’, y que reclama del Estado ‘moderación’ y ‘prudencia’.

Un punto de inflexión en el desarrollo de estos debates fue la obra de John Maynard Keynes *Teoría general del empleo, del interés y del dinero*, aparecida en 1936, pocos años después de que estallase la Gran Depresión de 1929. La idea central del libro es que, en períodos de depresión, el gasto público es un arma eficaz para obtener un equilibrio de pleno empleo, y por lo tanto para aumentar la actividad económica, lo que en un plazo determinado permitirá financiar la deuda pública de tal forma que no pasará a las generaciones venideras.¹⁴

Actualmente existe una gran variedad de teorías críticas con la política fiscal ideada por Keynes, de las que vamos a destacar tres que nos parecen más interesantes.

La primera crítica afirma que en los casos en los que el déficit público es elevado y, por tanto, hay que emitir una gran cantidad de deuda, el Estado tiene que competir con las empresas por la captación del ahorro. Por tanto, la emisión de la deuda pública se hará a unos tipos de interés que la hagan atractiva a los ojos de los inversores.

Esta situación puede causar una subida de los tipos de interés, haciendo más difícil y costoso la financiación de la inversión de las empresas. Esto es lo que se conoce como ‘efecto expulsión’ del sector privado de la economía por parte del sector público.

Para la escuela de pensamiento de los monetaristas, el efecto neto del déficit sobre la demanda total es nulo, puesto que la expansión de la demanda como resultado del aumento del gasto público o de la disminución de impuestos es contrarrestado por la disminución de la demanda, ocasionada por el descenso de la inversión privada.¹⁵

Sobre la posibilidad del efecto expulsión cabe decir lo siguiente:

1. Cuando la política fiscal expansiva se pone en marcha para combatir una situación de recesión, en la cual existen recursos sin utilizar, las empresas se ven afectadas favorablemente del aumento del gasto público al poder aumentar la producción y, con ello, los beneficios.
2. La expansión fiscal eleva los tipos de interés, pero también aumenta la producción y la renta, y con la renta el nivel de ahorro en la economía. Este aumento del nivel de ahorro

¹³ **Éric Toussaint:** *op. cit.*, pp. 227-233; y **James O’Connor:** *op. cit.*, pp. 234-6.

¹⁴ **Jean-Yves Grenier:** *op. cit.*, pp. 7-13.

¹⁵ **Alcides José Lasa:** *op. cit.*, p. 5.

permite, a su vez, financiar un mayor déficit presupuestario sin desplazar *totalmente* el gasto privado.

3. El efecto expulsión no tiene por qué producirse si el banco central *acomoda* la expansión fiscal elevando la oferta monetaria. La política monetaria es acomodaticia cuando en el curso de una expansión fiscal se eleva la oferta monetaria –es decir, el banco central compra la deuda pública emitiendo moneda- con el fin de impedir que suban los tipos de interés. La acomodación monetaria también se denomina *monetización de los déficit presupuestarios*, lo que significa que el banco central imprime dinero para comprar los bonos con los que el Estado paga su déficit. Por lo tanto, no tiene por qué producirse efectos adversos en la inversión.¹⁶

La posibilidad de monetizar el déficit público entraña un riesgo evidente, que ha sido objeto de preocupación y de crítica: si la expansión fiscal se ejecuta en una situación en que los recursos económicos no están subempleados, o se emplea en gastos no productivos, el aumento de la demanda global no producirá en realidad una expansión de la producción, sino de los precios (inflación). Sin embargo, debe quedar claro que la monetización de la deuda no tiene que provocar *per se* el aumento de los precios; si la deuda pública se emplea con los objetivos antes apuntados, el crédito que el banco central concede al Estado equivale al que la banca privada concede a las familias y empresas.¹⁷

La segunda crítica ha sido formulada por un keynesiano de izquierdas, el economista John K. Galbraith. Según este autor, un defecto fundamental de tales políticas es su carácter fatalmente rígido. Por un lado el gasto público tiene tendencia a aumentar pero luego deja de estar sujeto a reducción; por otro lado los impuestos se ajustan automáticamente a los aumentos o disminuciones de la renta disponible, pero salvo en casos aislados –como en el caso extremo de una guerra- tienen tendencia a no aumentar. Por tanto, concluye Galbraith: “*Si los gastos pueden aumentarse pero no reducirse y los impuestos pueden reducirse pero no aumentarse, la política fiscal se convierte, evidentemente, en una vía de dirección única. Funcionará a las mil maravillas contra la deflación y la depresión, pero no muy bien contra la inflación*”.¹⁸

En nuestra opinión este hecho es importante no sólo porque impide utilizar la política fiscal para combatir la inflación, sino también porque bloquea la posibilidad de generar los necesarios superávits para amortizar el pago de la deuda contraída en los periodos de recesión. Esto hace que la deuda se eternice y se vaya acumulando recesión tras recesión.

Galbraith apunta a dos hechos explicativos de la rigidez de los impuestos a subir. El primero es de índole cultural. “*Un aumento en los impuestos cuando suben los precios parece una acción peculiarmente gratuita a todo el mundo, salvo a los ciudadanos más ilustrados. Se paga un precio mayor por los artículos y el Gobierno añade el insulto al daño al aumentar los impuestos. Pocas acciones económicas parecen más antinaturales*”.¹⁹

El otro hecho es de carácter social, que no es otro que el poder y la influencia de los grupos económicamente privilegiados, que recusan toda acción económica que afecte a sus ingresos. En palabras de Galbraith:

¹⁶ **Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer:** *op. cit.*, pp. 146 y s.

¹⁷ **Mario Seccareccia y Atul Sood:** “Government debt monetization and inflation: a somewhat jaundiced view”, en **Hassan Bougrine (ed.):** *The economics of public spending: debts, deficits and economic performance*, Cheltenham (UK), ed. Elgar Publishing, 2000, pp. 102 y s.

¹⁸ **John Kenneth Galbraith:** *op. cit.*, pp. 320 y s.

¹⁹ **John Kenneth Galbraith:** *op. cit.*, p. 323.

*“Si los salarios y por tanto el consumo de los obreros deben restringirse en interés de exigencias preventivas de la economía que están fuera de su capacidad, surgirán también a consideración las reclamaciones de otros preceptores de renta. También tendrá que examinarse lo que se exige por beneficios, otras rentas de la propiedad, sueldos de los ejecutivos e ingresos de los profesionales. Y no se podrá objetar que el consumo de los ricos, y aun de los muy ricos, es sólo una pequeña parte del total”.*²⁰

La tercera crítica viene dirigida desde el marxismo, y es aplicable tanto a la política fiscal como a la monetaria; ambas, en efecto, se plantean como medidas de estabilización a partir de la asunción teórica de que los problemas de la inflación y del desempleo son la expresión, sencillamente, de un desajuste entre la demanda y la producción; por lo tanto, ambas pretenden ejercer su acción benéfica actuando sobre la demanda, bien a través de la manipulación de la Oferta Monetaria bien a través del Presupuesto. Pero este es un planteamiento demasiado abstracto que no tiene en cuenta que no existe una producción ‘en general’, sino siempre modos de producción diferenciados. En el caso del modo de producción capitalista, este tiene por guía rectora la obtención de beneficios, y la política monetaria y fiscal sólo serán efectivas -en el terreno del empleo- si ayudan a recuperar y mantener una tasa de beneficios que permita la valorización y la acumulación del capital.

Por supuesto que Keynes era consciente de esto y lo tiene en cuenta al hablar en repetidas ocasiones de la ‘eficiencia marginal del capital’ en su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*; sin embargo, consideró que el trabajo teórico importante a realizar debía centrarse en “la función de demanda global” y que los problemas de la oferta “lleva consigo pocas consideraciones que no sean familiares”.²¹ Esto es una lástima, pues Keynes hubiera podido enlazar sus análisis sobre la demanda agregada con el realizado por Marx sobre la tendencia de la tasa de beneficios capitalista a decaer tendencialmente.

4. La situación en la época contemporánea

En el grupo de *países desarrollados* que forman parte de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), los Presupuestos públicos se han mantenido casi equilibrados entre el período de finales de la II Guerra Mundial y principios de 1970, aunque con una tendencia creciente de aumento de ingresos y gastos. A partir de esta última fecha, el gasto público de estos países ha empezado a divergir y a crecer más rápido que los ingresos, resultando de ello un aumento de los déficit en promedio. Ningún país de la OCDE parece haber escapado a esta tendencia, aunque algunos la han experimentado más que otros.

Como resultado de la acumulación de déficit presupuestarios durante las tres últimas décadas del siglo XX, la deuda pública como proporción del PIB ha ido aumentando en los países de la OCDE; y con ello los intereses de la deuda, que han aumentado a medida que crecía la necesidad de crédito de los Gobiernos. Por ejemplo, en 1994 el pago de intereses de la deuda alcanzaba en Italia el 10% del PIB, situación alcanzada por Bélgica en 1985 y por Grecia, en 1991.²²

En los *países en desarrollo* (Asia, África y Latinoamérica) se ha producido un aumento espectacular de la relación deuda / PIB, pero en este caso es una deuda contraída con acreedores

²⁰ **John Kenneth Galbraith:** *op. cit.*, p. 359.

²¹ **John Maynard Keynes:** *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Madrid, ed. Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 87.

²² **Anthony D. Apostolides:** “A historical perspective on the size of deficits and debts in OECD countries”, en **Siamak Shojai (ed.):** *Budget deficits and debt: a global perspective*, Londres, ed. Praeger, 1999, pp. 28, 32-4.

extranjeros (deuda externa): entre 1968 y 1980, se multiplicó por 12, pasando de 50.000 millones de dólares a 600.000 millones de dólares, habiendo proseguido desde entonces su ascenso hasta los 2 billones 450 mil millones de dólares en el año 2001; pero hay que tener en cuenta, que la deuda externa de carácter público (contraída por el Estado y sus agencias) representa un 65%, y el resto, es privada. Se calcula que desde 1980 hasta el año 2001, los países en desarrollo han desembolsado a los países ricos acreedores unos 4,5 billones de dólares por el pago del servicio de la deuda (amortización del principal más intereses), ¡el equivalente de 56 planes Marshall! Es comprensible que se hable, de una forma cruda, del ‘pillaje financiero de los pueblos del Sur’.²³

Se ha constatado en el caso de los países en desarrollo un hecho diferencial con respecto a lo que ha ocurrido en los países de la OCDE: la influencia que en este proceso han tenido la *corrupción política y el control no democrático de la política presupuestaria*, pues la mayor parte fue contratada por regímenes dictatoriales, aliados estratégicos de las grandes potencias del Norte.²⁴

Esta acumulación de déficit públicos no estaba prevista por el pensamiento keynesiano. Keynes abogaba por generar déficit presupuestarios cuando la economía estaba en recesión, y superávit cuando estaba en expansión; así, con este superávit el Gobierno podría pagar el servicio de la deuda. Al final del ciclo económico, el Presupuesto estaría equilibrado.²⁵

En lo que a Europa se refiere, y hasta la crisis actual iniciada en 2008, el continente ha sufrido la experiencia de tres recesiones económicas (1974-1975, 1980-1982 y 1991-1993), habiéndose constatado que el aumento del peso de la deuda con respecto al PIB ha venido determinado por la incapacidad de generar superávit durante las fases de expansión del ciclo económico.²⁶

Ello sugiere que el déficit público que ha convertido en un fenómeno estructural de las economías modernas. El motivo que explica por qué los Gobiernos han sido incapaces de generar superávit reside, como apuntamos antes, en el aumento continuado del gasto público, que obedece a la convergencia de fenómenos coyunturales (aumento de los tipos de interés y de la inflación) con otros de carácter permanente.²⁷

Esta situación provocó a finales de 1970 una airada reacción contra el pensamiento keynesiano de los economistas conservadores, quienes han reclamado una vuelta a la ‘vieja religión fiscal’; o sea, que todo gasto público vaya acompañado de su correspondiente partida de ingresos (equilibrio presupuestario), principio que sólo podrá suspenderse en caso de ‘emergencia nacional’. Al mismo tiempo, exigieron que este principio se impusiese como norma de obligado cumplimiento en las constituciones políticas de los países.²⁸

Creemos que a los economistas conservadores no les falta su parte de razón. Ellos han denunciado que desde la década de 1970 el recurso al déficit público se ha utilizado para sufragar gastos

²³ **Damien Millet y Éric Toussaint:** *50 Preguntas / 50 Respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*, Barcelona, ed. Icaria, 2004, pp. 53, 70, 126 y 141.

²⁴ **James Alm y Raul A. Barreto:** “The size, nature, and causes of budget deficits in developing countries”, en **Siamak Shojai (ed.):** *op. cit.*, pp. 142 y s; y **Damien Millet y Éric Toussaint:** *50 Preguntas...*, p. 56.

²⁵ **Anthony D. Apostolides:** *op. cit.*, p. 29.

²⁶ **M. Buti, D. Franco y H. Ongena:** *op. cit.* p. 28.

²⁷ **Anthony D. Apostolides:** *op. cit.*, pp. 28-32.

²⁸ **James M. Buchanan y Richard E. Wagner:** *Déficit del sector público y democracia. El legado político de lord Keynes*, Madrid, ed. Rialp, 1983, pp. 300 y s.

corrientes, incluidas transferencias sociales.²⁹ Pero también habría que reconocer –cosa que ellos no hacen- que la política fiscal ha fracasado también, no sólo por la negativa de los grupos privilegiados a ver aumentados los impuestos, sino porque los mismo utilizan mil chanchullos para evitar o evadir sus obligaciones fiscales, en particular gracias a la inestimable ayuda de los paraísos fiscales. Además gracias a la prohibición de monetizar la deuda, los Gobiernos han sido sometidos a la voluntad de la ‘aristocracia de las finanzas’ (Marx), que vampiriza los recursos de Estado a costa de hacer crecer el volumen de los intereses de la deuda de forma increíble.

También debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿Por qué el Estado debería de prescindir del uso del crédito cuando los particulares lo emplean con tanta frecuencia? Ahora bien: es muy importante reconocer que no está justificado el recurso al endeudamiento público para pagar gastos corrientes, como por ejemplo los gastos sociales –pensiones, prestaciones sociales, etc- como se ha hecho últimamente, ya que deberían pagarse mediante impuestos; aunque sí lo está, en cambio, para cubrir todas aquellas inversiones que inciden sobre la productividad de la economía, pero que suelen acarrear elevados costes difíciles de pagar con los impuestos corrientes, al tiempo que sus beneficios afectan a generaciones presentes y futuras. Los economistas han señalado que los gastos gubernamentales en infraestructuras, educación, sanidad y proyectos de desarrollo productivo alientan, en efecto, el crecimiento de la economía.³⁰

Por último la política fiscal puede ser útil como medida de estabilización si se la acepta con todas las consecuencias, es decir, que hay expandir la demanda cuando el crecimiento del empleo o de la producción están por debajo de un nivel determinado, y contraerla cuando el crecimiento de esas variables presiona al nivel de precios hacia el alza; esto último supone, obviamente, o bien una reducción del gasto público o bien un aumento de la presión fiscal -que debería ser proporcional a los ingresos de los agentes económicos.

5. Democracia y Presupuesto

Pensamos que la democracia es el recurso ideal para evitar que el presupuesto público incurra en deudas con el fin de enriquecer a políticos corruptos o al sector financiero, o de subvenir gastos corrientes –y no subir los impuestos a los más pudientes- o improductivos (por ejemplo, gastos militares).

Contamos ya como ejemplo a estudiar con la iniciativa llevada hace poco en el ámbito local, tanto en España como en América Latina, de los *presupuestos participativos*. Además de permitir que los ciudadanos participen en la elaboración de los presupuestos, estos municipios innovadores les presentan las cuentas del año anterior, dándoles la oportunidad de que puedan ver qué se ha hecho, qué se ha decidido y cómo se va a hacer.

El presupuesto participativo complementa la democracia representativa con la participación directa de la ciudadanía en los asuntos que le afectan, en este caso la elaboración y aprobación de los presupuestos; emergiendo como una innovación al servicio de las instituciones democráticas, a partir de la articulación de la ciudadanía y la administración pública, acercando una a la otra y distinguiendo un espacio público común.

²⁹ **James M. Buchanan:** “Public debt”, en **Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (eds.):** *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 2008. Disponible en <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_P000241>

³⁰ **Siamack Shojai:** “Economic growth and fiscal imbalances”, en **Siamack Shojai (ed.):** *op. cit.*, 1999, p. 105.

Los presupuestos participativos suponen ciertos mecanismos distintos a los que estábamos acostumbrados:

- a) Entender la ciudadanía desde una dimensión activa, no meramente pasiva (consultiva), que gira alrededor de la capacidad de reflexión y decisión de la ciudadanía en temas que la involucran directamente.
- b) La constitución de criterios racionales capaces de guiar una toma de decisiones. No se trata de repartir el dinero ni de dividir una tarta en porciones, sino de organizar los recursos existentes, siempre limitados, por medio de unos criterios públicos. Los presupuestos participativos se conforman como procedimiento que trata de definir esos criterios de forma participativa. Lo que puede suponer, en verdad, un grado de racionalización del que carece, con mucho, la democracia representativa.
- c) Del trato individualizado que la administración hace de las quejas, propuestas y reivindicaciones, los presupuestos participativos intentan tratarlas por medio de una red ciudadana, donde el ciudadano va a afrontar siempre al otro como medio de alcanzar una propuesta.
- d) La elaboración del presupuesto resulta así un proceso previsible, público y consensuado, en el que la ciudadanía puede saber qué va a pasar más adelante. Todo el mundo sabe a qué atenerse o, al menos, se puede cuestionar y exigir una explicación de lo que se ha hecho. La ciudadanía, por ello, se dota de la capacidad de pedir cuentas.

Estando justificada en sí misma como buen sistema de tratamiento para la vida local, la iniciativa de los presupuestos participativos tiene una virtualidad añadida: se convierte en un instrumento de pedagogía política para que los ciudadanos profundicen en la necesidad y posibilidades de su incorporación a foros más amplios de intervención, en otros ámbitos de la vida social (regional, nacional, europeo y mundial). Esto es ya una posibilidad realmente factible, dadas la mayor capacitación ciudadana que ha logrado la universalización del sistema público de enseñanza, y el nivel alcanzado por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los países de nuestro entorno; y que resulta una necesidad social si se tiene en cuenta la baja estimación que se tiene actualmente de los cauces por los que discurre la vida política y de las instituciones que los regulan.³¹

Sin embargo la imagen que otros economistas tienen del proceso político democrático es bastante negativa. Por ejemplo, Joseph A. Schumpeter sostenía que *“el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo.”* Para él era incontrovertible que, *“en realidad, el pueblo no plantea ni decide las controversias, sino que estas cuestiones, que determinan su destino, se plantean y deciden normalmente para el pueblo”*.³²

Sobre esta premisa Schumpeter elabora también una interpretación de la democracia distinta a la tradicional o ‘clásica’, en la que *“democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierne efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones ‘pueblo’ y ‘gobernar’.* La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro

³¹ **Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor:** “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, en **Ernesto Ganuza Fernández y Carlos Álvarez de Sotomayor (coords.):** *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, ed. Icaria, 2003, pp. 27-34.

³² **Joseph A. Schumpeter:** *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, ed. Folio, 1984, pp. 335 y 338.

criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado".³³

Schumpeter se interrogó también sobre la 'eficiencia' económica del gobierno democrático; y aunque era partidario de este tipo de gobierno –sobre todo porque las alternativas no le convencían– estaba persuadido de que la 'guerra política' entre los distintos adversarios hacía que la legislación y la administración se convirtiesen, en este modelo, en un "*subproducto de la lucha por la conquista del poder*".³⁴

En suma, a Schumpeter le debemos una teoría del proceso político democrático en la que los electores se comportan irracionalmente y en la que la competencia entre los 'caudillos políticos' genera unos resultados ineficientes. Lo cual resulta paradójico, pues la racionalidad y la competencia de los agentes económicos son la clave de bóveda sobre la que los economistas liberales se apoyan para dictaminar el carácter eficiente de la economía de mercado. En realidad es una contradicción flagrante: lo que es válido para la economía no puede dejar de serlo para la política.

Pero el análisis de Schumpeter resulta singular, además, por la novedad que supone considerar la democracia como un 'método' entre otros de gobierno, que debe valorarse únicamente desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia con la que permite alcanzar los objetivos políticos. Esta concepción instrumental de la democracia supone una ruptura radical con la concepción 'clásica' de la misma, en cuanto era esta concebida como un bien en sí mismo, que protegía y elevaba la dignidad de las personas.

Schumpeter también creía que se podía mejorar el funcionamiento de la democracia a partir de cuatro condiciones:

1. El material humano de las personas que forman parte de los partidos políticos, y ocupan puestos electos en el parlamento y en el gabinete, debe ser de una calidad suficientemente elevada.
2. El dominio efectivo de la decisión política –esto es, de la esfera dentro de la cual deciden los políticos– no debe ser demasiado dilatado.
3. La existencia de una burocracia que goce de buena reputación, dotada de un sentido del deber y de un *esprit de corps* no menos fuerte; y que debe guiar e instruir a los políticos e, incluso, constituir un poder con derecho propio.
4. Un nivel intelectual entre los electorados y los parlamentos que los dote de sentido crítico suficiente para no verse atraídos por 'fulleros' y 'farsantes'. A esta condición la llama 'autodisciplina democrática'.³⁵

Esta interpretación *instrumental, elitista y limitada* de la democracia ha sido actualizada ahora por una corriente de pensamiento denominada de la 'gobernanza económica' (*economic governance*), que cuenta con un predicamento social creciente, y que renuncia a considerar la democracia como un fin en sí mismo y sólo se preocupa por sus efectos sobre el desarrollo económico, entendido este en un sentido muy estrecho. Para esta escuela de pensamiento el buen Gobierno es el que provee de las normas y los recursos necesarios para asegurar el respeto a la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos establecidos entre particulares en el mercado. Por ello no resulta sorprendente que algunos de sus miembros hayan llegado a la siniestra conclusión, de que cuando

³³ Joseph A. Schumpeter: *ibídem*, p. 362.

³⁴ Joseph A. Schumpeter: *ibídem*, pp. 363 y s.

³⁵ Joseph A. Schumpeter: *ibídem*, pp. 368-73.

el Gobierno fracasa en el cumplimiento de estas tareas otras instituciones privadas de tipo mafioso (Mafia siliciana, Yakuza japonesa, etc.) han ocupado bastante bien su lugar.³⁶

La mejor réplica al elitismo democrático ha sido formulada por el conocido economista Dani Rodrik. Si reconocemos que los mercados requieren reglas, debemos preguntarnos quién escribe esas reglas. Los economistas que denigran el valor de la democracia a veces hablan como si la alternativa al gobierno democrático fuera la toma de decisiones de reyes-filósofos platónicos de mentes elevadas –idealmente economistas.

Sin embargo, este escenario no es ni relevante ni deseable. Cuanto más baja la transparencia, representatividad y responsabilidad del sistema político, más probabilidades hay de que intereses especiales se apropien de las reglas. Por supuesto, también se puede capturar a las democracias. Pero siguen siendo nuestra mejor salvaguarda contra el régimen arbitrario.³⁷

En conclusión, la democracia no es sólo una forma de gobierno que se justifica por sí misma sino que también es el mejor método de conducción de la política en relación con los intereses de la mayoría. Esta verdad tan simple como poderosa es desde algo más de dos siglos denostada y combatida por los conservadores de toda laya; y como ejemplo, sirva el siguiente comentario del analista económico del *Financial Times*, Samuel Brittan que llegó a escribir: “*Para escapar de nuestros apuros no necesitamos otra revolución en la teoría económica, sino una revolución en las ideas constitucionales y políticas que nos libre de la trampa de la democracia ilimitada...*”.³⁸

³⁶ **Avinash K. Dixit**: “Economic governance”, en **Steven N. Durlauf** y **Lawrence E. Blume (eds)**: *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 2008. Disponible en <http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008_E000260>

³⁷ **Dani Rodrik**: *Economistas y democracia*, en <<http://www.project-syndicate.org/commentary/economists-and-democracy/spanish>>

³⁸ **Samuel Brittan**: “¿Puede la democracia dirigir una economía?”, en **Robert Skidelsky**: *El fin de la era keynesiana*, Barcelona, ed. Laia, 1982, p. 84.