

RESTRICCIONES INSTITUCIONALES A LOS CICLOS ECONÓMICOS DE ORIGEN POLÍTICO EN ESPAÑA

PABLO DE CARLOS VILLAMARÍN* / FRANCISCO GÓMEZ GARCÍA**

*Universidad de Vigo / **Universidad de Sevilla

Recibido: 18 de abril de 2008

Aceptado: 25 de septiembre de 2008

1. INTRODUCCIÓN

Los escasos intentos por verificar la existencia durante los últimos treinta años en España de comportamientos gubernamentales que hayan dado lugar al tipo de ciclo económico de origen político (CEP) pronosticado por los modelos teóricos desarrollados en el seno del denominado enfoque neoclásico de la interdependencia político-económica no han sido demasiado fructíferos. En particular, Mancha (2006), que no sólo es casi el único que utiliza los procedimientos econométricos habituales en la literatura empírica sobre CEP –que consisten en formular y estimar regresiones econométricas uniecuacionales de la variable o instrumento de política macroeconómica relevante sobre un conjunto de variables explicativas, entre las que destacan una amplia variedad de *dummies* políticas diseñadas para capturar los efectos oportunistas y/o partidistas–, sino que es el más completo en lo que respecta al período y al tipo de CEP analizado, obtiene evidencia desfavorable a los pronósticos del enfoque oportunista tradicional y del enfoque partidista tanto tradicional como racional¹.

¿Significa esto que los gobiernos democráticos españoles han resistido la tentación de utilizar de forma electoralista y/o partidista la política macroeconómica o, simplemente, que no les ha sido posible por distintos motivos? Vamos a tratar de responder a esta pregunta tomando como referencia los obstáculos que, según Alesina (1989), explican la escasez relativa de trabajos empíricos que intentan verificar la existencia de CEP en los países europeos. Uno de ellos es la notable influencia que ejerce la coyuntura económica mundial –en particular la demanda– sobre la evolución cíclica de las pequeñas economías abiertas como la española, incluyendo las restricciones asociadas a la pertenencia al Sistema Monetario Europeo (SME). En realidad, la política macroeconómica española se ha visto condicionada desde mediados de los años ochenta por diversas restricciones –fundamentalmente institucionales– impuestas por el proceso de integración

¹ Otros trabajos que obtienen resultados nada concluyentes al analizar el caso español, aunque utilizando procedimientos menos habituales, son los de Amor (1985, 1987), Mancha (1993) y Sáez (2000, 2002).

europea, que van más allá de la mera supeditación de la gestión monetaria al objetivo de estabilidad cambiaria. A continuación, vamos a presentar estas restricciones y, apoyándonos en la forma en la que el enfoque neoclásico de la interdependencia político-económica las ha analizado, vamos a establecer cómo pueden afectar al análisis empírico de los CEP en España².

2. PÉRDIDA DE CONTROL DE LA POLÍTICA MONETARIA

Cualquier intento de contrastar empíricamente la existencia de CEP en España debe tener presente que, en el marco del proceso de integración europea, los ejecutivos han cedido el control de la política monetaria a unas instituciones –en primer lugar, al Banco de España y, posteriormente, al Banco Central Europeo– que gozan, al menos formalmente, de un importante grado de autonomía con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo. El enfoque neoclásico no ha tardado en incorporar este elemento institucional, surgiendo aportaciones que analizan la capacidad de los bancos centrales independientes para corregir las disfunciones macroeconómicas provocadas por las actuaciones oportunistas y/o partidistas de los gobiernos.

En particular, varios de estos trabajos (Waller, 1989; Alesina y Gatti, 1995; Lossani *et al.*, 2000) se sirven de la estructura teórica de los modelos partidistas racionales a la hora de caracterizar el escenario político-económico. Dada la existencia de formaciones políticas con distintas preferencias con respecto a los objetivos macroeconómicos, la política monetaria discrecional acaba generando fluctuaciones de origen partidista en las variables reales, así como el tradicional sesgo inflacionista. No obstante, la delegación de la política monetaria en un banco central independiente no sólo consigue reducir ese sesgo sino que, además, logra disminuir la volatilidad del producto debida a la existencia de partidos con distintas preferencias. Este último resultado es corroborado empíricamente por Maloney *et al.* (2003) cuando contrastan su versión del modelo partidista racional para una muestra de veinte países de la OCDE durante las cuatro últimas décadas del siglo XX.

² Podemos señalar algunas particularidades del sistema político y de la propia economía que también complican el análisis empírico del caso español. En primer lugar, la fuerte persistencia mostrada durante años por la tasa de desempleo, que puede haber hecho que la influencia de las políticas de demanda sobre el empleo se haya visto desplazada por otros factores, principalmente del lado de la oferta, dificultando la identificación de posibles actuaciones oportunistas y/o partidistas sobre esta variable. En segundo lugar, determinadas características institucionales del sistema político español: la posibilidad de adelantar las elecciones, lo que abre la puerta a posibles manipulaciones oportunistas de la convocatoria electoral y que dificulta la delimitación de los subperíodos preelectoral y postelectoral en los trabajos empíricos; la existencia de diferentes niveles de gobierno, que no sólo puede dar pie a pautas oportunistas y/o partidistas en la distribución territorial del gasto sino que también dificulta la atribución de responsabilidades por parte del electorado e imposibilita la utilización estratégica de las políticas que no son competencia de la Administración considerada; la posibilidad de gobernar en minoría con apoyos parlamentarios de otros partidos, lo que dificulta la atribución de responsabilidades por parte del electorado, así como la identificación de las preferencias partidistas del ejecutivo; y, por último, algunos aspectos peculiares como la acusada influencia que la personalidad de los presidentes del Gobierno ha ejercido sobre los votantes, la prioridad otorgada a las cuestiones políticas frente a las económicas durante los delicados años de la transición o la inestabilidad del sistema de partidos antes de la consolidación del bipartidismo PSOE-PP.

Aplicando este planteamiento al caso español, la delegación de la política monetaria en instituciones independientes que asumen como principal tarea el control de la inflación habría contribuido a consolidar la trayectoria decreciente exhibida de forma prácticamente continua por esta variable a lo largo del período democrático, únicamente compatible con la pronosticada por la teoría partidista para el caso de los gobiernos de centro-derecha³. En cualquier caso, los ejecutivos españoles se han visto privados de uno de los medios mediante los que llevar a cabo sus actuaciones oportunistas y partidistas. Además, la responsabilidad que se les puede atribuir con respecto a la evolución de los precios es bastante menor. Todo esto hay que tenerlo en cuenta al contrastar el cumplimiento en España de los pronósticos de los modelos de CEP.

3. INCORPORACIÓN AL MECANISMO DE CAMBIOS DEL SME

En el camino hacia el euro, las monedas de los países pertenecientes al SME se vincularon a un sistema de tipos de cambio cuasi fijos. Dado que esta clase de arreglo institucional internacional acaba influyendo sobre el alcance y la efectividad de las políticas de demanda domésticas, estamos ante otro aspecto vinculado al proceso de integración europea que podría distorsionar el análisis empírico de los CEP en España. Si bien es cierto que las aportaciones que integran el cuerpo central de la literatura se circunscriben al escenario teórico de una economía cerrada, el análisis de los CEP también se ha extendido al contexto de las economías abiertas. En particular, han aparecido modelos que tratan de analizar de qué forma aspectos como la movilidad del capital y/o el régimen de tipo de cambio condicionan la utilización oportunista o partidista de la política macroeconómica, para lo que recurren a la versión del modelo Mundell-Fleming con precios fijos.

Según este planteamiento, desarrollado por autores como Oatley (1999) o Clark y Hallerberg (2000), si no existen obstáculos a la movilidad del capital, bajo un sistema de tipos de cambio fijos sólo cabe esperar una utilización oportunista y/o partidista de la política fiscal, mientras que bajo un sistema de tipos flexibles sólo cabe esperar una utilización oportunista y/o partidista de la política monetaria, siempre y cuando el Banco Central no sea independiente. La introducción de controles de capital devolvería la efectividad a la política de demanda, permitiendo su utilización estratégica.

Mediante la estimación econométrica de las pertinentes funciones de reacción para sendos conjuntos de países de la OCDE durante el período comprendido entre finales de los años sesenta y principios de los años noventa, los autores verifican en gran medida los pronósticos de sus modelos. En particular, Oatley detecta las

³ Mancha (1993) considera que los malos resultados macroeconómicos, en particular el elevado nivel de la tasa de inflación, ya habían forzado a los gobiernos de la UCD y a los primeros ejecutivos del PSOE a practicar políticas antiinflacionistas, limitando sustancialmente su capacidad para poner en marcha actuaciones partidistas.

diferencias partidistas esperadas en la política fiscal bajo tipos de cambio fijos y en la política monetaria bajo tipos flexibles, que son de mayor magnitud si existen controles de capital. Además, no detecta diferencias partidistas en la política monetaria bajo tipos fijos, ni siquiera cuando se establecen controles de capital. Por su parte, al analizar la existencia de actuaciones oportunistas, Clark y Hallerberg constatan, tal y como pronostica el modelo, que si existe perfecta movilidad del capital sólo se produce durante el período electoral una expansión monetaria cuando los tipos son flexibles y el Banco Central no es independiente, y un incremento del déficit público cuando los tipos son fijos, aunque esta utilización oportunista del déficit público desaparece cuando está presente alguna de las dos siguientes instituciones fiscales nacionales: un ministro de Economía poderoso o el procedimiento de elaboración del presupuesto por la vía de los objetivos negociados⁴.

En definitiva, los trabajos que acabamos de revisar ponen de manifiesto que el régimen de tipo de cambio adoptado puede influir sobre la efectividad de las políticas monetarias y fiscales domésticas⁵, aunque Oatley considera que los gobiernos conservan un notable grado de autonomía para llevar a cabo la política económica que desean en un contexto internacional caracterizado por la globalización económica, de tal manera que las diferencias partidistas no desaparecen en una economía abierta. Por consiguiente, cabe pensar que la incorporación en el año 1989 de la peseta al mecanismo de cambios del SME puede haber condicionado la utilización oportunista y/o partidista de la política de demanda por parte de los gobiernos españoles, por lo que se debería tener presente en los trabajos empíricos, máxime si se tiene en cuenta que la creación del mercado único ha intensificado la liberalización de los movimientos de capital, privando a los gobiernos europeos del recurso a los controles de capital para ampliar la efectividad de la política de demanda doméstica.

4. RESTRICCIONES A LA UTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

Aunque en el transcurso del proceso de integración europea el control de la política fiscal ha seguido en manos de los gobiernos nacionales, con el comienzo en el año 1994 de la segunda fase del camino hacia la moneda única los ejecutivos españoles se vieron obligados a orientar su actuación hacia el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal, lo que disminuyó sensiblemente los grados de

⁴ En un interesante trabajo complementario, Hallerberg y Vinhas de Souza (2000) vuelven a corroborar las predicciones del modelo teórico cuando analizan la manipulación oportunista de la política monetaria y fiscal en diez países en proceso de adhesión a la Unión Europea durante la década de los años noventa.

⁵ Algunos trabajos han centrado su atención en los resultados macroeconómicos. Por ejemplo, Clark y Reichert (1998) verifican que las variaciones del desempleo y de la producción industrial no siguen la senda oportunista tradicional en aquellos países que tienen un banco central sensiblemente independiente y/o cuya moneda está vinculada a un régimen de tipos de cambio fijos en épocas de elevada movilidad del capital. Por su parte, Maloney *et al.* (2003) no encuentran indicios de que los tipos de cambio fijos reduzcan las fluctuaciones partidistas del producto.

libertad en la utilización de los instrumentos fiscales⁶. Por consiguiente, estamos ante otro factor que puede entorpecer el análisis empírico de los CEP en España.

No obstante, el reforzamiento de la disciplina fiscal inducida por los criterios de convergencia y, ya en el seno de la Unión Monetaria Europea (UME), por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se puede ver entorpecida por una característica institucional del sistema político español anteriormente mencionada: la posibilidad de que los partidos gobiernen en minoría con el respaldo, puntual o permanente, de otras formaciones con representación parlamentaria. Desde la perspectiva del análisis neoclásico de la interdependencia político-económica, este aspecto se ha recogido fundamentalmente en una serie de trabajos empíricos que analizan en qué medida el grado de estabilidad de los ejecutivos condiciona su actuación fiscal y, en particular, su capacidad para controlar el déficit público.

En una de estas contribuciones, Roubini y Sachs (1989) incluyen entre las variables explicativas de una función de reacción fiscal para el déficit público, además de las habituales macromagnitudes, un determinante institucional: el grado de cohesión política de los gobiernos, que es recogido mediante el índice POL, el cual aumenta linealmente su valor conforme se reduce el grado de cohesión del Gobierno. Al estimar la función obtienen que el coeficiente del término POL presenta el signo positivo esperado y es estadísticamente significativo, esto es, el déficit público aumenta conforme disminuye la cohesión del Gobierno.

De todos modos, Edin y Ohlsson (1991) consideran que los coeficientes estimados de POL no son fáciles de interpretar y que la codificación lineal del índice es arbitraria, por lo que vuelven a estimar el modelo utilizando la misma muestra pero introduciendo una variable *dummy* para cada posible tipo de gobierno en lugar de utilizar el índice POL. De este modo, obtienen que la única *dummy* significativa es la correspondiente a los gobiernos en minoría que, además, presenta el signo esperado. Por el contrario, las *dummies* correspondientes a los gobiernos de coalición no son significativas. En definitiva, los resultados obtenidos por Roubini y Sachs parecen deberse únicamente a la incapacidad de los gobiernos en minoría para controlar el déficit público.

Los trabajos que acabamos de revisar sugieren que los ejecutivos cohesionados y estables han sido más proclives a mantener la disciplina fiscal y, por lo tanto, parecen haber renunciado a la utilización oportunista y partidista de la política fiscal. Por consiguiente, el análisis empírico de los CEP en España debería tener en cuenta tanto las restricciones impuestas por el proceso de integración europea a la política fiscal doméstica como la influencia ejercida sobre esta por el grado de cohesión de los distintos ejecutivos⁷. Esto sin perjuicio de la consideración de otros factores de naturaleza institucional, como la influencia de ciertos grupos de interés o la rigidez

⁶ Evidentemente, el cumplimiento de los criterios de convergencia, que implicaba volcar todos los esfuerzos en la estabilización de las principales variables macroeconómicas, contribuyó a intensificar la orientación antiinflacionista de la política macroeconómica de los distintos ejecutivos, siguiendo la pauta establecida por las actuaciones monetarias de un Banco de España independiente en virtud de la Ley de autonomía de 1994.

⁷ Alesina et al. (1997), por ejemplo, estiman una función de reacción fiscal en la que incorporan el índice POL para una muestra de dieciocho países de la OCDE durante el período 1960-1993, obteniendo evidencia que sugiere que las elecciones y los gobiernos débiles contribuyeron a incrementar el déficit público.

del entramado levantado en torno al estado del bienestar, que también pueden haber condicionado la política fiscal de los gobiernos españoles.

5. CONCLUSIONES

Las aportaciones que han contrastado empíricamente la existencia de CPE en España no han tenido en cuenta algunos factores que pueden haber restringido la utilización oportunista y/o partidista de la política de demanda. Sin despreciar el papel desarrollado por determinadas características peculiares del sistema político español, especial atención merece el proceso de integración europea, que ha contribuido a afianzar en España la denominada *cultura de la estabilidad* y que ha impuesto diversas restricciones institucionales que han disminuido la discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de política macroeconómica. Esto ha propiciado una apreciable convergencia de las actuaciones llevadas a cabo por gobiernos de distinto signo, caracterizadas por un marcado sesgo antiinflacionista que, probablemente, ha limitado la capacidad de los ejecutivos para poner en práctica políticas macroeconómicas oportunistas y partidistas.

En este sentido, las aportaciones que dentro del enfoque neoclásico han considerado los elementos institucionales presentes en el proceso de integración europea proporcionan un material que puede contribuir a enriquecer el análisis de la interacción entre votantes y políticos en España y arrojar luz sobre la existencia de CEP. Estos trabajos nos advierten de la necesidad de tener muy presentes los arreglos institucionales internacionales y domésticos que afectan a la elección del tipo de política a aplicar y a sus posibilidades de éxito. Es decir, si Clark y Reichert (1998) sostienen que el ambiguo comportamiento empírico de los modelos oportunistas tradicionales obedece, en cierta medida, a la no consideración del entorno institucional que condiciona la actuación de los ejecutivos, lo mismo podría decirse de los intentos de contrastar los pronósticos de los modelos de CPE, no sólo oportunistas sino también partidistas, en el caso español.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A. (1989): "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, 8, (April), pp. 57-98.
- ALESINA, A.; GATTI, R. (1995): "Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost?", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 85, núm. 2, (May), pp. 196-200.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G.D. (1997): *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge / London: The MIT Press.
- AMOR, E.M. (1985): "El ciclo político de los negocios y su referencia al caso español (1976-1985)", *Boletín Semanal de Información Comercial Española*, núm. 2015, (23/12/85 a 29/12/85), pp. 4259-4268.
- AMOR, E.M. (1987): "Modelos político-económicos en España", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2º trim., pp. 189-213.

- CLARK, W.R.; HALLERBERG, M. (2000): "Mobile Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy", *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, pp. 323-346.
- CLARK, W.R.; REICHERT, U.N. (1998): "International and Domestic Constraints on Political Business Cycle Behavior", *International Organization*, 52, (Winter), pp. 87-120.
- EDIN, P.A.; OHLSSON, H. (1991): "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects", *European Economic Review*, 35, pp. 1597-1603.
- HALLERBERG, M.; VINHAS DE SOUZA, L. (2000): *The Political Business Cycles of EU Accession Countries*. (Discussion Paper TI 2000-085/2). Amsterdam: Tinbergen Institute.
- LOSSANI, M.; NATALE, P.; TIRELLI, P. (2000): "Macroeconomics and Politics Revisited: Do Central Banks Matter?", *Economics and Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 53-67.
- MALONEY, J.; PICKERING, A.C.; HADRI, K. (2003): "Political Business Cycles and Central Bank Independence", *The Economic Journal*, vol. 113, (March), pp. C167-C181.
- MANCHA, T. (1993): *Economía y votos en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- MANCHA, T. (2006): "¿Existen ciclos político-económicos en España? Un análisis del período 1977-2004", en M. Esteban y F. Serrano [ed.]: *La política económica en tiempos de incertidumbre*, pp. 25-49. A Coruña: Netbiblo.
- OATLEY, T. (1999): "How Constraining is Capital Mobility? The Partisan Hypothesis in an Open Economy", *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 4, pp. 1003-1027.
- ROUBINI, N.; SACHS, J.D. (1989): "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33, pp. 903-938.
- SÁEZ, J.L. (2000): *Economía y política en democracia*. Madrid: Pirámide.
- SÁEZ, J.L. (2002): "Los ciclos políticos de la economía española, 1975-2000", *Información Comercial Española*, núm. 796, pp. 193-221.
- WALLER, C.J. (1989): "Monetary Policy Games and Central Bank Politics", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 21, núm. 4, pp. 422-431.