

Juan Torres López

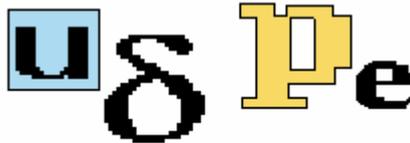
“Pactos de estabilidad y Estado de Bienestar: una nota sobre su dudosa compatibilidad”

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 9, Ene.- Abr. 2005

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

Pactos de Estabilidad y Estado de Bienestar: una nota sobre su dudosa compatibilidad.

Juan Torres López.

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.

Juantorres@uma.es

RESUMEN.

El trabajo pretende fundamentar una crítica del Pacto de estabilidad de la UE. Las razones fundamentales de esa crítica se pueden resumir en dos: 1) el principio de estabilidad presupuestaria tiene efectos directos lesivos sobre el bienestar de las personas, ya que el Pacto tiene un efecto claramente limitador sobre la extensión de las políticas sociales que constituyen el Estado del bienestar y 2) el Pacto tiene un efecto negativo sobre la misma democracia, ya que implica que los gobiernos tengan que renunciar a la discrecionalidad política.

El estado de Bienestar que se consolidó en muchos países en los decenios de alto crecimiento de la posguerra del pasado siglo ha sufrido muchos embistes en los últimos años. Incluso es difícil reconocerlo a veces en la situación en la que se encuentran actualmente los gastos sociales, la protección colectiva y, sobre todo, ante el nuevo discurso que prevalece casi con generalidad en todo el mundo. El pensamiento social dominante lo pone continuamente en cuestión.

Pero sus éxitos a la hora de compatibilizar en el pasado las principales lógicas del capitalismo con el consenso social y con ciertos niveles de redistribución y bienestar social explican que todavía se formulen propuestas orientadas a su reforzamiento y a evitar que definitivamente pase a ser una especie de pieza de museo en la historia socioeconómica.

La pretensión de esta nota es analizar la naturaleza de una agresión específica y a mi juicio muy perturbadora que sufre el Estado de Bienestar: los compromisos y políticas de estabilidad presupuestaria que se han implantado en los últimos años, unas veces, por iniciativa propia de los gobiernos y, otras -normalmente en los países menos poderosos-, como consecuencia de imposiciones derivadas de la condicionalidad con que se lleva a cabo la intervención de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

No entraré aquí en la naturaleza general de esas políticas, en su fundamentación más bien escasa ni en sus efectos generales sobre el crecimiento¹. Me limitaré a poner de relieve lo que considero que son sus aspectos incompatibles con los fundamentos, los propósitos y la materialización del Estado de Bienestar.

1. Lo esencial de la crisis del Estado de Bienestar.

Los fundamentos del Estado de Bienestar, su desarrollo y sus resultados efectivos son un asunto polémico sobre el que no hay un completo acuerdo². Sin embargo, podemos

¹ Una visión general en Brunila, Buti y Franco (2001) y Buti y Sapir (2002).

² Análisis generales desde diferentes perspectivas en Mau (2003) Muñoz del Bustillo (1989 y 2000) o Timmis (2001).

establecer algunas de las significaciones básicas que tiene la situación en la que ha terminado encontrándose en los últimos años.

La crisis generalizada que se produjo a lo largo de los años setenta y ochenta supuso una ruptura radical con el orden productivo, con la regulación macroeconómica y con los valores sociales que habían sido los soportes del crecimiento continuado de la posguerra y que había dado alas al Estado de Bienestar (Torres 2000).

Los grupos sociales se enfrentaron a esa crisis con fuerza desigual y con intereses lógicamente dispares. Una de sus consecuencias fue la gran tensión inflacionista de los años setenta que reflejaba el conflicto abierto en la distribución de la renta. Otra, fue que el Estado no pudiera seguir involucrándose de la misma forma en la actividad productiva y en el sistema de reparto porque la inflación y las demandas de protección que incluso automáticamente planteaba el desempleo y la crisis generaban un endeudamiento que fue convirtiéndose en una losa implacable que paralizaba sus actuaciones.

Además, la intervención estatal concebida en épocas de expansión y fuertes aumentos de productividad manifestaba todos sus defectos y efectos perversos cuando había cambiado la marcha de la economía y parecía entonces como muy costosa y a menudo ineficiente.

El resultado fue que el Estado no podía cumplir las funciones de impulso de la acumulación ni de legitimación que había asumido en los decenios anteriores. Se abrió una auténtica "crisis del Estado de Bienestar" frente a la que tomaron posición con distintas estrategias y diferente poder de actuación los grupos sociales.

El conservadurismo revolucionario de Thatcher y Reagan primero y las respuestas más tecnocráticas y acompasadas del ajuste estructural que más tarde aplicarían incluso los gobiernos socialdemócratas fueron la respuestas definitivamente triunfantes y las que han definido la naturaleza, el campo de actuación y los instrumentos de la actuación de los gobiernos en nuestros días³.

Sus implicaciones respecto a la pervivencia del Estado de Bienestar derivan básicamente de tres ideas bien conocidas que se han mantenido a lo largo del tiempo.

En primer lugar, que la intervención del Estado termina siendo negativa para el crecimiento y la eficiencia de la economía, por lo que debe reducirse a su mínima expresión.

En segundo lugar, que la protección social que prestaba como un compromiso intrínseco al Estado de Bienestar es perjudicial porque genera desincentivos, costes excesivos y un efecto de expulsión del capital privado.

En tercer lugar, que la búsqueda del consenso social y el mantenimiento de instituciones colectivas de negociación son innecesarios, además de perjudiciales. Innecesarios cuando se concibe, como expresara la primera ministra británica, que no hay sociedad, sino individuos. Perjudicial, porque, justamente en la medida en que impone un constrictivo marco social sobre la iniciativa privada, se entiende que viola la libertad y la iniciativa que precisa la buena marcha de los negocios y la economía.

Estos son los principios con los que el neoliberalismo ha logrado dinamitar intelectualmente las bases del Estado de Bienestar.

En realidad, este no se podía definir en última instancia porque lograrse una redistribución equitativa, como se ha puesto de relieve en innumerables ocasiones, o la

³ Una visión reciente del "consenso" en torno a estas ideas en Fitoussi y Saraceno (2004).

conquista definitiva de los derechos sociales universales, como muestra que aún en la época de su máximo esplendor existiesen amplísimas bolsas de pobreza, desigualdades y mucho malestar social. Su rasgo realmente relevante era la aceptación de que, en el campo económico, la sociedad se enfrenta a un abanico plural de elecciones y a un conflicto que se decide abordar, como la política de rentas típicamente expresa, a través de la negociación y el acuerdo.

La limitación del gasto público, las reformas laborales, la disminución del campo protector de las políticas sociales, la individualización de las estrategias frente al riesgo son algunas de las muchas manifestaciones de estas ideas. Han afectado fundamentalmente a la extensión del campo de actuación de la intervención estatal y a la forma en que queda establecida la acción social frente al problema de la necesidad.

Pero lo que realmente ha supuesto una quiebra esencial es la aceptación de que hay problemas económicos básicos que no tienen más que una respuesta política o, mejor dicho, que ni siquiera se pueden abordar políticamente sino técnicamente, porque sólo tienen una única solución, la de mercado, y un único criterio de decisión, la eficiencia.

Es desde este punto de vista que la generalización de los pactos de estabilidad, además de implicar también el efecto limitador de la extensión del Estado de Bienestar que tienen las reformas mencionadas, supone, sobre todo, un ataque directo a sus fundamentos más básicos y esenciales.

2. La discrecionalidad en cuestión⁴.

La idea que domina hoy día el diseño y la aplicación de la política económica es que los gobiernos democráticos y los bancos centrales con preferencias representativas tienden a generar ineficiencia y altas tasas de inflación y, por otro lado, que la política fiscal no sólo no está en condiciones de aumentar el papel o de reemplazar a la política monetaria para manejar la demanda agregada, incluso en ciertas condiciones que le pudieran ser favorables. Se considera además que sólo ocasionaría distorsiones a largo plazo sobre la acumulación y la distribución.

Se trata de un estado de opinión que implica asumir que los mecanismos o instrumentos que se pueden utilizar y que se venían utilizando para corregir los desequilibrios macroeconómicos, la llamada política coyuntural o política mixta, formada por las intervenciones fiscales o monetarias, son rechazables y que su uso está prácticamente erradicado o limitado a condiciones y circunstancias extraordinarias o excepcionales y, en alguna de sus manifestaciones, ni a estas últimas⁵.

Los denominados nuevos economistas clásicos pusieron en cuestión incluso el inicial efecto expansivo de la política fiscal a corto plazo.

En su opinión, los agentes no sólo actúan con expectativas adaptativas sino que anticipan racionalmente los fenómenos económicos gracias a que disponen de perfecta información sobre lo que ocurre en el sistema económico y ello les permite saber perfectamente los efectos de las intervenciones del gobierno. Puesto que entonces no habría ilusión monetaria, el incremento de los salarios reales que paraliza el efecto positivo de una expansión fiscal sobre el empleo se produciría desde el principio, también a corto plazo.

Barro planteó que cualquier déficit presupuestario ni siquiera tendría efecto alguno sobre el sistema económico porque los agentes sabrán que en el futuro se establecerían

⁴ Este epígrafe resume las ideas desarrolladas en Torres (2004).

⁵ Walsh (1998). Una visión crítica en Desquilbet y Villienb (1998).

impuestos para financiarlo y, llevados por su conducta racional, ahorrarían desde el principio el incremento de renta que pudiera haber producido el impulso fiscal para pagarlo en su momento.

Entonces, si ni siquiera los déficit presupuestarios, que son las actuaciones fiscales con supuesta mayor capacidad para impulsar la actividad, tienen efectos reales sobre el consumo y no generan el efecto multiplicador de la renta con el que se justificaba la necesidad de utilizar la política coyuntural para resolver los desequilibrios, lo que se deduce es que no hay razón alguna para utilizar esta forma de regulación, que hay que prescindir, pues, de un tipo de intervención pública que, sin embargo, es muy costosa debido al aparato administrativo que comporta, a los desincentivos a la asignación que puede provocar a través de los impuestos y a causa de los disturbios que cualquier intervención exógena provoca en los mercados.

El complemento indispensable a este planteamiento sería el de Lucas al afirmar que, a diferencia de lo que ocurría con la política fiscal, sólo la política monetaria podría tener efectos sustantivos sobre la actividad y, más concretamente, cuando se basara en reglas simples y de neutralidad, pues sólo entonces sería consistente con ellas el comportamiento de los agentes.

Los monetaristas establecerían que una expansión presupuestaria aumentaría la demanda de dinero para transacciones, lo que provocaría un aumento del tipo de interés que anularía el efecto expansivo ya que haría disminuir la inversión. Por el contrario, los keynesianos dirían que la demanda de dinero reaccionaría muy rápidamente y con gran sensibilidad a las variaciones de los tipos de interés. Es decir, que podría darse un incremento sensible en la demanda de dinero sin necesidad de cambios bruscos en los tipos de interés, lo que evitaría el posterior efecto negativo sobre la inversión. Y que, en todo caso, podría actuarse a través de la política monetaria, expandiendo el crédito, para contener los tipos de interés.

Los monetaristas responderían que no era esa la naturaleza de la demanda de dinero y que todo incremento del gasto público provoca alza de los tipos de interés y, por lo tanto, menor inversión.

Finalmente, la argumentación monetarista se cerraría cuando se considera el caso de las economías abiertas. Si el equilibrio de la Balanza de Pagos depende del saldo de las balanza corriente y de capital, resulta que el incremento de renta que ocasiona una expansión fiscal aumenta las importaciones y empeora el saldo corriente. En condiciones de libertad de movimientos de capital, se hace entonces necesario atraer capital y para ello hay que aumentar los tipos de interés, lo que provocará la apreciación de la moneda nacional, la pérdida de competitividad y, finalmente, la caída en la renta. Se anularía así el inicial efecto expansivo de la política presupuestaria.

Estas consideraciones y otros desarrollos teóricos de los que no voy a ocuparme ahora terminaron por constituir una suma de proposiciones teóricas sobre las que se basó el nuevo pensamiento dominante en economía y cuyas principales hipótesis pueden resumirse en las siguientes.

- El criterio de regulación que permite avanzar por una senda de estabilidad a largo plazo es el de mantener una política monetaria restrictiva y evitar en cualquier caso los déficit públicos puesto que estos, como he señalado, ejercerían siempre una presión indeseable sobre la oferta monetaria.

- Los déficit presupuestarios generan inflación y provocan la disminución de la inversión, lo que implica que deben reducirse al máximo o hacerse desaparecer. De ahí la política comúnmente denominada de déficit cero y la continua llamada a disminuir el

montante de los gastos públicos y, en particular, los que se consideran de naturaleza improductiva o vinculados a tareas sociales que se entiende que no deben formar parte de los compromisos estatales.

- Hay que evitar al máximo los impuestos, procurando disponer de sistemas impositivos neutros que no pongan en peligro la asignación de mercado al generar desincentivos o costes innecesarios.

- Debe avanzarse lo más posible en el objetivo de la privatización de los recursos y empresas públicas en la medida en que se entiende que el sector privado es estable per se y de esa manera se traslada estabilidad a todo el sistema económico.

- El exceso de reglamentación de las actividades económicas implica desincentivos y dificulta el desarrollo de las relaciones de mercado que generan eficiencia.

- Para alcanzar el equilibrio esencial de las relaciones macroeconómicas es preciso lograr principalmente la estabilidad de los precios.

- La regulación, desde la lógica restrictiva, de la oferta monetaria debe confiarse a los bancos centrales como autoridades independientes, pues esa es la única manera de lograr neutralidad en las reglas y confianza.

Las proposiciones relativas a la política fiscal, es decir, a la afirmación neoliberal de que debe reducirse su presencia y su alcance para lograr mejores resultados económicos son especialmente discutibles (Patnaik 2002) pero lo que quisiera subrayar son sus implicaciones sobre el bienestar, en particular, cuando se concretan en los pactos de estabilidad presupuestaria.

3. El pacto de estabilidad europeo y las condiciones del bienestar.

La estabilidad presupuestaria en Europa se instaura inicialmente como un criterio de convergencia en el Tratado de Maastricht, como un principio, pues, que debería entenderse como instrumento para lograr el acercamiento nominal que se consideró entonces necesario para crear las condiciones adecuadas para la instauración de la moneda única.

Sin embargo, el Tratado de Ámsterdam (1997) lo asume como un objetivo de comportamiento permanente que deberían respetar todos los estados en virtud, precisamente, del pacto para la estabilidad y el crecimiento que formalmente implicó ese Tratado.

Los gobiernos quedaban obligados a elaborar programas de estabilidad presupuestaria y convergencia en los que se fijarían los objetivos y los instrumentos para lograrlos. Al mismo tiempo, el nuevo Tratado redefinía el procedimiento ya establecido en Maastricht para actuar e incluso sancionar por déficit excesivo cuando algún país no respetase las reglas establecidas, bien porque superasen el techo del 3% del PIB en déficit anual o porque no actuaran adecuadamente para mantener el volumen de deuda pública por debajo del 60% del PIB o no hicieran lo suficiente para disminuirla si ya estaba por encima de este nivel.

El procedimiento se invocó en 2001 contra Portugal pero la Comisión realmente perdonó más tarde el incumplimiento de Francia y Alemania, de manera que el procedimiento ha quedado realmente en entredicho, hasta el punto de que la propia

Comisión planteara y abriera un proceso de reinterpretación y reforma que hoy día no ha dado todavía más que resultados muy provisionales⁶.

Las razones que se han argumentado para el mantenimiento del principio estabilidad son básicamente dos⁷.

En primer lugar, que la unión monetaria requiere inexcusablemente disciplina presupuestaria de los países integrantes a fin de que ninguno de ellos genere externalidades negativas, principalmente por la vía de los tipos de interés o las tensiones inflacionistas. Es decir, se supone que, en ausencia de otras medidas de estabilización que en la unión monetaria ya no están disponibles, si un país incurre en déficits excesivos externalizara la presión sobre los tipos de interés así como sobre los precios de toda la zona, debilitando a la larga el crecimiento de todos.

En segundo lugar, se entiende que obligando a los gobiernos a obedecer reglas estrictas de estabilidad presupuestaria se logra un efecto de credibilidad que a la larga incluso las haría innecesarias y que reforzaría el crecimiento a largo plazo.

En la bibliografía citada se encuentran las claves del debate que se ha sostenido en los últimos años sobre estos supuestos, sobre la bondad del principio y sobre la naturaleza de sus efectos globales efectivos sobre el crecimiento, la estabilidad e incluso sobre la credibilidad de las instituciones. A continuación me limitaré a señalar las consideraciones que me parecen más relevantes a la hora de considerar sus efectos sobre el bienestar social.

a) La primera cuestión que hay que plantear es que el principio de estabilidad se establece como un criterio limitativo que deben cumplir por igual todos los estados.

Esto implica una gran rigidez que podría estar justificada cuando se quiere alcanzar otros objetivos de disciplina o credibilidad pero que tiene efectos negativos desde el punto de vista del bienestar porque lleva consigo obviar, precisamente, la situación de las variables de las que este depende.

Resulta evidente que no todos los países se encuentran en iguales condiciones en variables no sólo nominales (stock de deuda, por ejemplo) sino, sobre todo, en otras que tienen que ver más directamente con el bienestar social, como pueden ser las expresivas de la inversión social realizada o de las infraestructuras de todo tipo. Ni siquiera se toman en consideración variables que son elementalmente determinantes de la relación entre el gasto público y el bienestar como la población, su estructura de edad, los niveles de empleo y desempleo, la población inactiva, etc.

De esta forma, la rigidez del principio de estabilidad se convierte en un instrumento que incapacita a los gobiernos y al conjunto de la unión europea para avanzar en un tipo de convergencia que no sea más que la que se expresa en los términos puramente nominales de la balanza fiscal.

b) La segunda cuestión a considerar es que al fijar plazos anuales para cumplir el pacto de estabilidad se deja fuera cualquier tipo de consideración acerca de los efectos inter temporales de la inversión y el gasto público.

Es obvio que estos últimos muestran generalmente sus resultados e incluso generan ingresos en periodos superiores al año. En esos casos, si se computaran a más largo plazo, presentarían un saldo neto lógicamente diferente y menos deficitario.

⁶ Sobre la reforma del Pacto: Blanchard and Giavazzi (2004), Buitier and Grafe (2004), Buti, Eijffinger and Franco (2003), Calmfors and Corsetti (2003), Creel (2003), Eichengreen y Wyplosz (1998), Kopits (2001), Mathieu y Sterdyniak (2005) y, en esta misma revista, Mingorance (2004).

⁷ Una defensa de estas tesis en Beetsman (2001).

El problema es que esta dimensión intertemporal del gasto público afecta fundamentalmente a la inversión social que no suele generar retornos inmediatos sino a lo largo del tiempo y, muchas veces, a muy largo plazo.

Lo que se dificulta entonces es que los gobiernos lleven a cabo este tipo de inversiones, lo que obviamente debilita las estructuras del bienestar de una manera especial y no sólo el alcance potencial del crecimiento.

Una paradoja añadida es que el principio de estabilidad puede imponer también serias restricciones a la posibilidad de que los gobiernos afronten reformas estructurales profundas (incluso como las que propone los enfoques más ortodoxos) pues estas suelen requerir normalmente inversiones extraordinarias o iniciales importantes, como ocurre, por ejemplo, en el caso de las reformas liberales de los sistemas de pensiones.

c) Una asunto que ha sido bastante debatido es si la estabilidad coadyuva o no al crecimiento económico, si lo fortalece o si lo dificulta.

El escaso tiempo transcurrido hace que las evidencias empíricas sean todavía discutibles y que no puedan considerarse definitivas.

La tesis más conservadoras se fundamentan en el modelo de Barro (1990) que establecía que entre el crecimiento y el gasto hay una relación en forma de "U" invertida, de manera que, a partir de un determinado momento, más gasto público no estimula sino que disminuye el crecimiento.

La razón que tradicionalmente se ha dado para justificar esta idea es que el gasto público termina financiándose por impuestos y que si estos aumentan considerablemente se frena la actividad económica además de provocar más ineficiencias y despilfarro.

Naturalmente, el problema al que se enfrentan estas tesis es determinar en qué punto se produce la inflexión de la "U" de Barro en cada país, lo que no se ha podido descubrir, ni seguramente sea posible hacerlo.

Pueden encontrarse indicios de que la estabilidad no haya sido retardataria del crecimiento (Lehment 2002), pero se trata de análisis que no pueden considerarse definitivos ni completamente aceptados, bien porque se puede mostrar que otros criterios son más positivos desde este punto de vista (Creel 2003), bien porque su evaluación global como "norma social" es francamente negativa (Fitoussi y Saraceno 2002).

En cualquier caso, ni siquiera si se pudiera establecer que la estabilidad incentiva y favorece el crecimiento estaríamos ante una prueba de que mejora el bienestar porque no hay una equivalencia ni mediata ni inmediata entre ambos conceptos.

Es más, cabría considerar que un tipo de crecimiento impulsado al margen, como hemos señalado, de inversiones sociales (o con un nivel de estas por debajo del potencial o necesario en un momento dado) sería expresivo de un modelo de acumulación bastante insatisfactorio desde el punto de vista de las necesidades colectivas⁸ y del bienestar.

d) Otra característica relevante del principio de estabilidad es que implica comportamientos pro cíclicos de las finanzas públicas.

Incluso aunque el pacto se pudiera interpretar con algo más de flexibilidad, implicaría siempre una constricción constante de la capacidad de maniobra de los gobiernos.

⁸ Como dice acertadamente Fitoussi (1996) el crecimiento económico es una cuestión filosófica antes que económica.

Este es un efecto buscado, que se asume como deseado porque se parte de la idea de que sólo deben admitirse como adecuados los estabilizadores fiscales automáticos, en perjuicio de los discrecionales.

Pero la historia económica reciente acaba de mostrar que el mantenimiento de los criterios de estabilidad suponen un corsé muy negativo en momentos en que las economías europeas sufren etapas de recesión. El contraste con la política mucho más realista llevada a cabo por Estados Unidos muestra también este hecho.

Este comportamiento pro cíclico provoca también que el pacto de estabilidad tampoco promueva incentivos para que los gobiernos actúen adecuadamente, aumentando su propio rendimiento fiscal, en etapas de bonanza económica (Bean 1998; Buti y Giudice 2002).

Por otro lado, junto a los efectos que en el futuro inmediato vaya a provocar su efecto pro cíclico, el principio de estabilidad da lugar a que los países que partían de una situación más atrasada o débil en el proceso de convergencia hayan tenido dificultades adicionales para alcanzarla en los aspectos más relevantes del bienestar social: empleo, protección social o infraestructuras y bienes públicos en general. Es una evidencia, por ejemplo, que el gasto social en España ha ido disminuyendo en relación con el PIB de forma paralela a la búsqueda de la estabilidad presupuestaria, originando así pérdidas netas de bienestar claramente perceptibles (Navarro 2004).

En definitiva, la naturaleza pro cíclica de los pactos de estabilidad debilita a las economías y las expone más crudamente a los efectos negativos de los ciclo sobre el empleo y el bienestar, hace que éstos sean más recurrentes y, en general, se convierte en uno de los factores decisivos que disminuyen la capacidad de maniobra de los gobiernos cuyos efectos son, como vamos a ver enseguida muy negativos no sólo desde el punto de vista económico.

e) El pacto de estabilidad presupuestaria se basa también en una traslación mecánica y equivocada de las bondades de la competencia empresarial al ámbito del Estado.

Se considera que, así como las empresas privadas deben descargarse en la mayor medida de lo posible de costes para poder ser más competitivas, los estados deben de actuar de igual manera, de modo que es deseable que eliminen el máximo de cargas para ser eficaz y también competitivo.

Se trata de una idea que se aplica cada vez en mayor medida a los servicios públicos de todo tipo y que está provocando su debilitamiento, su deterioro y una progresiva pérdida de cobertura, además de constantes problemas de financiación que padecen, principalmente, los sectores sociales más desfavorecidos y de menor renta.

Se trata de una idea equivocada en la medida en que el papel del estado no es equivalente al de las empresas y que a la postre generará efectos muy lesivos sobre el bienestar puesto que disminuye la capitalización de las economías, socava las fuentes del crecimiento más estable y duradero, el capital social en todas sus manifestaciones, y que, al aumentar la población que carece de provisión de bienes esenciales, incrementa la desigualdad y las bolsas de pobreza.

f) Las ideas liberales que inspiran este debilitamiento continuado del Estado y que defienden, en consecuencia, el mantenimiento de criterios de estabilidad presupuestaria se basan también en considerar que la protección social o las normas costosas de regulación laboral son la causa de las ineficiencias y, en particular, del desempleo. Se trata de otra idea errada puesto que, en realidad, son su consecuencia y podrían efectivamente eliminarse o disminuirse pero justo en la medida en que no se

estuvieran aplicando políticas que implican un freno efectivo al empleo y a la creación de riqueza.

4. Estabilidad, democracia y bienestar.

Todas estas circunstancias implican efectos lesivos y directos del principio de estabilidad presupuestaria sobre el bienestar.

Pero lo que a mi entender tiende a hacer incompatibles la rigidez de la estabilidad presupuestaria y el Estado de Bienestar es que la primera implica que los gobiernos hayan de renunciar a la discrecionalidad, lo que en la práctica significa que no puedan elegir libremente a la hora de enfrentarse a los problemas económicos de nuestra época.

Se trata por ello de un principio que impide que los gobiernos puedan suscribir pactos con sus electores si no es en los términos prescritos por la ortodoxia económica dominante.

Es decir, la estabilidad implica que no puedan darse soluciones negociadas y, por lo tanto democráticas, al conflicto social inevitable que es consustancial con la generación y distribución de la renta y la riqueza.

La estabilidad presupuestaria se ha concebido y se está aplicando como un dogma que hace desaparecer la capacidad de maniobra mínima sobre la que se basa el gobierno democrático de la economía e impone una única opción como si fuese la única solución óptimo paretiana.

Detrás de todo ello subyace una idea fundamental cuya asunción ha perfilado la política económica de nuestros días y que, entre otros, ha sido criticada recientemente por Stiglitz (2002).

Se establece que hay sólo una respuesta al problema social, que no hay trade-off y que no existen ya alternativas políticas sino soluciones técnicas que no requieren negociación ni pacto, sino una adecuada implementación por parte de autoridades, como por antonomasia los bancos centrales, independientes, creíbles y que se reputan neutrales.

Este es el aspecto que constituye verdaderamente la limitación tremenda que la política de automatismos fiscales supone para el Estado de Bienestar.

Si este se entiende, como señalé más arriba, como una instancia de negociación frente al conflicto social, como la máxima expresión institucional del pacto colectivo es materialmente incompatible con un principio que establece que no hay nada que pactar. El Estado de Bienestar se basa en la idea realista que señala Stiglitz (2002:16): "no existe una única política Pareto-dominante en la que puedan estar de acuerdo todas las personas 'razonables'".

De la mano de estos pactos financieros lo que sucede, por tanto, es ocurre es que para evitar los déficits financieros se ha incurrido en un radical déficit democrático que impide que todos los seres humanos se encuentren en igualdad de condiciones a la hora de decidir sobre los problemas económicos.

Bibliografía.

Barro, R. (1990). "Gouvernement spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, 98.

- Bean, C. (1998), "The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance? Discussion", *Economic Policy: A European Forum*, 0(26).
- Beetsma, R.(2001), "Does EMU Need a Stability Pact?", in BRUNILA (2001).
- Blanchard, O. J. y F. Giavazzi (2004), "Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment", C.E.P.R. Discussion Papers 4220, February.
- Brunila, A., M. Buti y D. Franco, (Eds.)(2001) "The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU". Houndmills, U.K. and New York, Palgrave.
- Buiter, W. H. y C. Grafe (2004), "Patching up the Pact: Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union", *Economics of Transition*, 12(1), pp. 67-102.
- Buti, M., Eijffinger, S. y Franco, D. (2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?" C.E.P.R. Discussion Papers 3692, January.
- Buti, M. y G. Giudice (2002), "Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment", *Journal of Common Market Studies*, 40(5), pp. 823-48.
- Buti y A. Sapir, (Eds.) (2002). "EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years". Elgar, Cheltenham, U.K.
- Calmfors, L. y Corsetti, G. (2003) "How to Reform Europe's Fiscal Policy Framework", *World Economics Journal* No 1.
- Creel, J. (2003), "Ranking Fiscal Policy Rules: The Golden Rule of Public Finance Vs. The Stability and Growth Pact", *Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Document de Travail*, 2003-04.
- Desquilbet, J.B. y Villienb, P. (1998). "La theorie du policy mix: un bilan critique". *Revue d'Economie Financière*, 45.
- Eichengreen, B. y Wyplosz, C.(1998), "The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?" *Economic Policy: A European Forum*, 0(26).
- Fitoussi, J.P. (1996). "Anatomie de la croissance molle". *Revue de l'OFCE* n°59/Octobre.
- Fitoussi, J.P. (2002), "La Règle et Le Choix". Paris, La république des idées, Seuil.
- Fitoussi, J.P. y Saraceno, F. (2002). "A Theory of Social Custom of Which Soft Growth May Be One Consequence. Tales of the European Stability Pact". *Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Document de Travail*, 2002-07
- Fitoussi y Francesco Saraceno (2004). "The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus - Old and New Tradeoffs in Economics". *Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Document de Travail*, 2004-02.
- Kopits G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper, no.145, September.
- Lehment, H. (2002). "European Fiscal Policies under the Stability Pact -Some first insights".Kiel Working Paper 1098: <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2002/kap1098.pdf>.
- Mathieu, C y Sterdyniak, H. (2005). "Pacte de stabilité: la réforme impossible". *Lettre de l'OFCE*, n° 258.
- Mau, S. (2003). "The Moral Economy of the Welfare State Britain and Germany Compared". Routledge, London.

- Mingorance, A.C. (2004). "Una postura crítica ante las propuestas de reforma del pacto de estabilidad y crecimiento". *Quaderns de política económica*, nº 8.
- Muñoz de Bustillo, R. [et al.] (1995). "Crisis y futuro del estado del bienestar". Alianza Editorial, Madrid.
- Muñoz de Bustillo, R. (2000).: El estado del bienestar en el cambio de siglo. Alianza Editorial, Madrid.
- Navarro, V., coord. (2004). "El Estado de Bienestar en España". Tecnos, Madrid.
- Patnaik, P. "On Some Common Macroeconomic Fallacies". <http://www.networkideas.org>, marzo 2002.
- Saraceno, F. y Monperrus-Veroni, P. (2004), "A Simple Proposal for a Debt-Sensitive Stability Pact", *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung - Quarterly Journal of Economic Research*, 73(3), pp. 471-80.
- Stiglitz, J.E. "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121 (2002) num. 1 y 2.
- Timmins, N. (2001). "Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Torres, J. (2000). "Desigualdad y crisis económica". Editorial Sistema, Madrid.
- Torres, J. (2004). "Regulación macroeconómica y democracia ¿Justifica la economía que los gobiernos renuncien a gobernar?". En Alfonso Guerra, José Félix Tezanos (eds.), *Políticas económicas para el siglo XXI*. Editorial Sistema, Madrid.
- Walsh, C.E (1998). "Monetary Theory and Policy". MIT Press. Cambridge, Ma.