

## RESTRICIÓN INSTITUCIONAIS AOS CICLOS ECONÓMICOS DE ORIXE POLÍTICA EN ESPAÑA

PABLO DE CARLOS VILLAMARÍN\* / FRANCISCO GÓMEZ GARCÍA\*\*

\*Universidade de Vigo / \*\*Universidade de Sevilla

Recibido: 18 de abril de 2008

Aceptado: 25 de setembro de 2008

### 1. INTRODUCCIÓN

Os escasos intentos por verificar a existencia durante os últimos trinta anos en España de comportamentos gobernamentais que desen lugar ao tipo de ciclo económico de orixe política (CEP) prognosticado polos modelos teóricos desenvolvidos no seo do denominado enfoque neoclásico da interdependencia político-económica non foron demasiado frutíferos. En particular, Mancha (2006), que non só é case o único que utiliza os procedementos econométricos habituais na literatura empírica sobre CEP –que consisten en formular e en estimar regresións econométricas uniecuacionais da variable ou instrumento de política macroeconómica relevante sobre un conxunto de variables explicativas, entre as que destacan unha ampla variedade de *dummies* políticas deseñadas para capturar os efectos oportunistas e/ou partidistas–, senón que é o máis completo no que respecta ao período e ao tipo de CEP analizado, obtén evidencia desfavorable para os prognósticos do enfoque oportunista tradicional e do enfoque partidista tanto tradicional coma racional<sup>1</sup>.

Significa isto que os gobernos democráticos españois resistiron a tentación de utilizar de forma electoralista e/ou partidista a política macroeconómica ou, simplemente, que non lles foi posible por distintos motivos? Imos tratar de responder esta pregunta tomando como referencia os atrancos que, segundo Alesina (1989), explican a escaseza relativa de traballos empíricos que intentan verificar a existencia de CEP nos países europeos. Un deles é a notable influencia que exerce a conxuntura económica mundial –en particular a demanda– sobre a evolución cíclica das pequenas economías abertas coma a española, incluíndo as restricións asociadas á pertenza ao Sistema Monetario Europeo (SME). En realidade, a política macroeconómica española viuse condicionada desde mediados dos anos oitenta por diversas restricións –fundamentalmente institucionais– impostas polo proceso de integración europea, que van máis alá da simple supeditación da xestión monetaria

---

<sup>1</sup> Outros traballos que obteñen resultados nada concluíntes ao analizar o caso español, aínda que utilizando procedementos menos habituais, son os de Amor (1985, 1987), Mancha (1993) e Sáez (2000, 2002).

ao obxectivo de estabilidade cambiaria. A continuación, imos presentar estas restricións e, apoiándonos na forma na que o enfoque neoclásico da interdependencia político-económica as analizou, imos establecer como poden afectarlle á análise empírica dos CEP en España<sup>2</sup>.

## 2. PERDA DE CONTROL DA POLÍTICA MONETARIA

Calquera intento de contrastar empiricamente a existencia de CEP en España debe ter presente que, no marco do proceso de integración europea, os executivos cedéronlles o control da política monetaria a unhas institucións –en primeiro lugar, ao Banco de España e, posteriormente, ao Banco Central Europeo– que gozan, cando menos formalmente, dun importante grao de autonomía con respecto aos poderes executivo e lexislativo. O enfoque neoclásico non tardou en incorporar este elemento institucional, xurdindo contribucións que analizan a capacidade dos bancos centrais independentes para corrixir as disfuncións macroeconómicas provocadas polas actuacións oportunistas e/ou partidistas dos gobernos.

En particular, varios destes traballos (Waller, 1989; Alesina e Gatti, 1995; Losani *et al.*, 2000) sérvense da estrutura teórica dos modelos partidistas racionais á hora de caracterizar o escenario político-económico. Dada a existencia de formacións políticas con distintas preferencias con respecto aos obxectivos macroeconómicos, a política monetaria discrecional acaba xerando flutuacións de orixe partidista nas variables reais, así como o tradicional rumbo inflacionista. Con todo, a delegación da política monetaria nun banco central independente non só consegue reducir ese rumbo senón que, ademais, logra diminuír a volatilidade do produto debida á existencia de partidos con distintas preferencias. Este último resultado é corroborado empiricamente por Maloney *et al.* (2003) cando contrastan a súa versión do modelo partidista racional para unha mostra de vinte países da OCDE durante as catro últimas décadas do século XX.

Aplicando esta formulación ao caso español, a delegación da política monetaria en institucións independentes que asumen como principal tarefa o control da inflación tería contribuído a consolidar a traxectoria decrecente exhibida de forma prac-

---

<sup>2</sup> Podemos sinalar algunhas particularidades do sistema político e da propia economía que tamén complican a análise empírica do caso español. En primeiro lugar, a forte persistencia mostrada durante anos pola taxa de desemprego, que pode ter feito que a influencia das políticas de demanda sobre o emprego se vira desprazada por outros factores, principalmente do lado da oferta, dificultando a identificación de posibles actuacións oportunistas e/ou partidistas sobre esta variable. En segundo lugar, determinadas características institucionais do sistema político español: a posibilidade de adiantar as eleccións, o que lles abre a porta a posibles manipulacións oportunistas da convocatoria electoral e que dificulta a delimitación dos subperíodos preelectoral e postelectoral nos traballos empíricos; a existencia de diferentes niveis de goberno, que non só pode dar pé a pautas oportunistas e/ou partidistas na distribución territorial do gasto senón que tamén dificulta a atribución de responsabilidades por parte do electorado e imposibilita a utilización estratéxica das políticas que non son competencia da Administración considerada; a posibilidade de gobernar en minoría con apoios parlamentarios doutros partidos, o que dificulta a atribución de responsabilidades por parte do electorado, así como a identificación das preferencias partidistas do executivo; e, por último, algúns aspectos peculiares como a acusada influencia que a personalidade dos presidentes do Goberno exerceu sobre os votantes, a prioridade outorgada ás cuestións políticas fronte ás económicas durante os delicados anos da transición ou a inestabilidade do sistema de partidos antes da consolidación do bipartidismo PSOE-PP.

ticamente continua por esta variable ao longo do período democrático, unicamente compatible coa prognosticada pola teoría partidista para o caso dos gobernos de centro-dereita<sup>3</sup>. En calquera caso, os executivos españois víronse privados dun dos medios mediante os que levar a cabo as súas actuacións oportunistas e partidistas. Ademais, a responsabilidade que se lles pode atribuír con respecto á evolución dos prezos é bastante menor. Todo isto cómpre telo en conta á hora de contrastar o cumprimento en España dos prognósticos dos modelos de CEP.

### 3. INCORPORACIÓN AO MECANISMO DE CAMBIOS DO SME

No camiño cara ao euro, as moedas dos países pertencentes ao SME vinculáronse a un sistema de tipos de cambio case fixos. Dado que esta clase de amaño institucional internacional acaba influíndo sobre o alcance e a efectividade das políticas de demanda nacionais, estamos ante outro aspecto vinculado ao proceso de integración europea que podería distorsionar a análise empírica dos CEP en España. Aínda que é certo que as achegas que integran o corpo central da literatura se circunscriben ao escenario teórico dunha economía cerrada, a análise dos CEP tamén se estendeu ao contexto das economías abertas. En particular, apareceron modelos que tratan de analizar de que forma aspectos como a mobilidade do capital e/ou o réxime de tipo de cambio condicionan a utilización oportunista ou partidista da política macroeconómica, para o que recorren á versión do modelo Mundell-Fleming con prezos fixos.

Segundo esta formulación, desenvolvida por autores como Oatley (1999) ou Clark e Hallerberg (2000), se non existen atrancos á mobilidade do capital, baixo un sistema de tipos de cambio fixos só cabe esperar unha utilización oportunista e/ou partidista da política fiscal, mentres que baixo un sistema de tipos flexibles só cabe esperar unha utilización oportunista e/ou partidista da política monetaria, sempre e cando o Banco Central non sexa independente. A introdución de controis de capital devolveríalle a efectividade á política de demanda, permitindo a súa utilización estratéxica.

Mediante a estimación econométrica das pertinentes funcións de reacción para dous conxuntos de países da OCDE durante o período comprendido entre finais dos anos sesenta e principios dos anos noventa, os autores verifican en gran medida os prognósticos dos seus modelos. En particular, Oatley detecta as diferenzas partidistas esperadas na política fiscal baixo tipos de cambio fixos e na política monetaria baixo tipos flexibles, que son de maior magnitude se existen controis de capital. Ademais, non detecta diferenzas partidistas na política monetaria baixo tipos fixos, nin sequera cando se establecen controis de capital. Pola súa parte, ao analizar a existencia de actuacións oportunistas, Clark e Hallerberg constatan, tal e como

---

<sup>3</sup> Mancha (1993) considera que os malos resultados macroeconómicos, en particular o elevado nivel da taxa de inflación, xa terían forzado aos gobernos da UCD e aos primeiros executivos do PSOE a practicar políticas antiinflacionistas, limitando substancialmente a súa capacidade para poñer en marcha actuacións partidistas.

prognostica o modelo, que se existe perfecta mobilidade do capital só se produce durante o período electoral unha expansión monetaria cando os tipos son flexibles e o Banco Central non é independente, e un incremento do déficit público cando os tipos son fíxos, aínda que esta utilización oportunista do déficit público desaparece cando está presente algunha das dúas seguintes institucións fiscais nacionais: un ministro de Economía poderoso ou o procedemento de elaboración do orzamento pola vía dos obxectivos negociados<sup>4</sup>.

En definitiva, os traballos que acabamos de revisar poñen de manifesto que o réxime de tipo de cambio adoptado pode influír sobre a efectividade das políticas monetarias e fiscais nacionais<sup>5</sup>, aínda que Oatley considera que os gobernos conservan un notable grao de autonomía para levar a cabo a política económica que desexan nun contexto internacional caracterizado pola globalización económica, de tal maneira que as diferenzas partidistas non desaparecen nunha economía aberta. Por conseguinte, cabe pensar que a incorporación no ano 1989 da peseta ao mecanismo de cambios do SME puido ter condicionado a utilización oportunista e/ou partidista da política de demanda por parte dos gobernos españois, polo que se debería ter presente nos traballos empíricos, máxime de termos en conta que a creación do mercado único intensificou a liberalización dos movementos de capital, privándolles aos gobernos europeos do recurso aos controis de capital para ampliar a efectividade da política de demanda nacional.

#### 4. RESTRICIÓN S Á UTILIZACIÓN DA POLÍTICA FISCAL

Aínda que no transcurso do proceso de integración europea o control da política fiscal seguiu en mans dos gobernos nacionais, co comezo no ano 1994 da segunda fase do camiño cara á moeda única os executivos españois víronse obrigados a orientar a súa actuación cara ao cumprimento dos criterios de converxencia nominal, o que diminuíu sensiblemente os graos de liberdade na utilización dos instrumentos fiscais<sup>6</sup>. Por conseguinte, estamos ante outro factor que pode entorpecer a análise empírica dos CEP en España.

Con todo, o reforzamento da disciplina fiscal inducida polos criterios de converxencia e, xa no seo da Unión Monetaria Europea (UME), polo Pacto de Estabilidade e Crecemento, pódese ver entorpecida por unha característica institucional do sistema político

---

<sup>4</sup> Nun interesante traballo complementario, Hallerberg e Vinhas de Souza (2000) volven corroborar as predicións do modelo teórico cando analizan a manipulación oportunista da política monetaria e fiscal en dez países en proceso de adhesión á Unión Europea durante a década dos anos noventa.

<sup>5</sup> Algúns traballos centraron a súa atención nos resultados macroeconómicos. Por exemplo, Clark e Reichert (1998) verifican que as variacións do desemprego e da produción industrial non seguen a senda oportunista tradicional naqueles países que teñen un banco central sensiblemente independente e/ou cuxa moeda está vinculada a un réxime de tipos de cambio fíxos en épocas de elevada mobilidade do capital. Pola súa parte, Maloney *et al.* (2003) non atopan indicios de que os tipos de cambio fíxos reduzan as flutuacións partidistas do produto.

<sup>6</sup> Evidentemente, o cumprimento dos criterios de converxencia, que implicaba investir todos os esforzos na estabilización das principais variables macroeconómicas, contribuíu a intensificar a orientación antiinflacionista da política macroeconómica dos distintos executivos, seguindo a pauta establecida polas actuacións monetarias dun Banco de España independente en virtude da Lei de autonomía de 1994.

español anteriormente mencionada: a posibilidade de que os partidos gobernen en minoría co apoio, puntual ou permanente, doutras formacións con representación parlamentaria. Desde a perspectiva da análise neoclásica da interdependencia político-económica, este aspecto recolleuse fundamentalmente nunha serie de traballos empíricos que analizan en que medida o grao de estabilidade dos executivos condiciona a súa actuación fiscal e, en particular, a súa capacidade para controlar o déficit público.

Nunha destas contribucións, Roubini e Sachs (1989) inclúen entre as variables explicativas dunha función de reacción fiscal para o déficit público, ademais das habituais macromagnitudes, un determinante institucional: o grao de cohesión política dos gobernos, que é recollido mediante o índice POL, o cal aumenta linealmente o seu valor conforme se reduce o grao de cohesión do Goberno. Ao estimar a función obteñen que o coeficiente do termo POL presenta o signo positivo esperado e é estatisticamente significativo, isto é, o déficit público aumenta conforme diminúe a cohesión do Goberno.

De todos os modos, Edin e Ohlsson (1991) consideran que os coeficientes estimados de POL no son doados de interpretar e que a codificación lineal do índice é arbitraria, polo que volven estimar o modelo utilizando a mesma mostra pero introducindo unha variable *dummy* para cada posible tipo de goberno en lugar de utilizar o índice POL. Deste modo, obteñen que a única *dummy* significativa é a correspondente aos gobernos en minoría que, ademais, presenta o signo esperado. Pola contra, as *dummies* correspondentes aos gobernos de coalición non son significativas. En definitiva, os resultados obtidos por Roubini e Sachs parecen deberse unicamente á incapacidade dos gobernos en minoría para controlar o déficit público.

Os traballos que acabamos de revisar suxiren que os executivos cohesionados e estables foron máis proclives a manter a disciplina fiscal e, polo tanto, parecen ter renunciado á utilización oportunista e partidista da política fiscal. Por conseguinte, a análise empírica dos CEP en España debería ter en conta tanto as restricións impostas polo proceso de integración europea á política fiscal interna como a influencia exercida sobre esta polo grao de cohesión dos distintos executivos<sup>7</sup>. Isto sen prexuízo da consideración doutros factores de natureza institucional, como a influencia de certos grupos de interese ou a rixidez do sistema levantado en torno ao estado do benestar, que tamén poden ter condicionado a política fiscal dos gobernos españois.

## 5. CONCLUSIÓN

As achegas que contrastaron empíricamente a existencia de CPE en España non tiveron en conta algúns factores que poden ter restrinxido a utilización oportunista e/ou partidista da política de demanda. Sen desprezar o papel desenvolvido por determinadas características peculiares do sistema político español, atención especial merece o proceso de integración europea, que contribuíu a afianzar en España a

<sup>7</sup> Alesina *et al.* (1997), por exemplo, estiman unha función de reacción fiscal na que incorporan o índice POL para unha mostra de dezaioito países da OCDE durante o período 1960-1993, obtendo evidencia que suxire que as eleccións e os gobernos febles contribuíron a incrementar o déficit público.

denominada *cultura da estabilidade* e que impuxo diversas restricións institucionais que diminuíron a discrecionalidade no manexo dos instrumentos de política macroeconómica. Isto propiciou unha apreciable converxencia das actuacións levadas a cabo por gobernos de distinto signo, caracterizadas por unha marcada tendencia antiinflacionista que, probablemente, limitou a capacidade dos executivos para poñer en práctica políticas macroeconómicas oportunistas e partidistas.

Neste sentido, as achegas que dentro do enfoque neoclásico consideraron os elementos institucionais presentes no proceso de integración europea proporcionan un material que pode contribuír a enriquecer a análise da interacción entre votantes e políticos en España e botar luz sobre a existencia de CEP. Estes traballos advirtenos da necesidade de ter moi presentes os amaños institucionais internacionais e nacionais que afectan á elección do tipo de política que hai que aplicar e ás súas posibilidades de éxito. É dicir, se Clark e Reichert (1998) sosteñen que o ambiguo comportamento empírico dos modelos oportunistas tradicionais obedece, en certa medida, á non consideración da contorna institucional que condiciona a actuación dos executivos, o mesmo podería dicirse dos intentos de contrastar os prognósticos dos modelos de CPE, non só oportunistas senón tamén partidistas, no 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 e 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.