

Alberto Alesina,
Carlo Favero y
Francesco Giavazzi

ALBERTO ALESINA, CARLO FAVERO Y FRANCESCO GIAVAZZI



Austeridad. Cuando funciona y cuándo no
Ediciones Deusto, 2020, 333 páginas

Uno de los debates de política económica que más discusión ha generado en la última década gira en torno a la austeridad. La crisis de la deuda soberana en Europa en 2010 obligó a la implementación de planes de ajuste y recortes que animaron la polémica. El resultado, a nivel académico, ha sido un considerable número de aportaciones que se han polarizado entre partidarios y detractores de los recortes. En este contexto, el libro de Alesina, Favero y Giavazzi mantiene que “en ciertos casos, el coste directo sobre la producción derivado de los recortes de gasto se compensa en términos netos con los aumentos de otros componentes de la demanda agregada”. Era previsible que, con esta tesis anti-keynesiana, el libro publicado originalmente en 2019 recibiera las críticas de unos, como Skidelsky, biógrafo de Keynes, y reseñas más amables de otros, como Rogoff que asocia negativamente la deuda pública con el crecimiento económico. Ya está disponible su traducción al español.

Hace casi un siglo, probablemente en 1931, Schumpeter redactó unas notas traducidas y publicadas en Información Comercial Española (núm. 607), en las que afirmaba que “es fácil comprobar cómo cuanto más competentes son los economistas a los que se consulta, menos discrepan en lo fundamental, tanto en métodos como en resultados”. Pocos años después, en 1936, se publicó la Teoría General de Keynes sobre la que se construyó la síntesis neoclásica que obtuvo, durante algún tiempo, un amplio consenso entre los economistas. Luego el consenso se quebró y, al menos, a nivel macroeconómico y, más concretamente, respecto al papel de la política fiscal, las posturas parecen haberse radicalizado a raíz de la crisis financiera de 2007. No se trata de un problema de competencia profesional. Podemos encontrar premios Nobel en uno y otro bando. Las discrepancias están más bien en los métodos y en los resultados de las investigaciones. En este sentido, Beveridge, en el discurso de despedida como director de la London School of Economics en 1937 afirmó que “poco importa el grado de error o corrección de nuestras teorías, mientras seamos honestos y cuidadosos con nuestras observaciones”. Pues bien, lo

que no se puede negar a los autores de Austeridad es el esfuerzo que han realizado por presentar sus datos y análisis de una manera rigurosa. Incluso facilitan un enlace¹ para acceder a una documentación muy completa, con los datos y modelos utilizados, con lo que sus análisis pueden ser replicados o reutilizados por otros investigadores. Este detalle es más habitual en los artículos publicados en revistas científicas que en los libros destinados a un público amplio, lo cual puede interpretarse como una señal de compromiso con la búsqueda del avance en el conocimiento.

Se trata, ante todo, de un trabajo empírico que maneja un considerable volumen de información referida a unas 3.500 reformas orientadas a reducir el déficit, que se implementaron desde finales de la década de 1970 hasta 2014 en 16 países pertenecientes a la OCDE, la mayoría europeos. Sus principales resultados se presentan en el capítulo introductorio con dos gráficos. En el primero se observa que la respuesta simulada del PIB a una reducción del gasto público tiene un efecto recesivo muy reducido a corto plazo que, prácticamente, se agota a los dos años; mientras que los planes basados en el incremento de impuestos provocan mayores y más prolongadas caídas de la producción. En el segundo gráfico se presenta la respuesta del porcentaje que representa la deuda pública sobre el PIB ante escenarios diferentes: tanto si se supone un porcentaje elevado (en torno al 120 % del PIB) como más moderado (sobre el 60 %) las reducciones, en términos relativos, de la deuda son mayores cuando se basan en reducciones de gasto que cuando se trata de incrementos de impuestos. Los siguientes capítulos se dedican a explicar los fundamentos empíricos y las razones teóricas que justifican esos resultados.

El capítulo dos, con el sugerente título de Teoría de la austeridad, contiene una crítica a la teoría keynesiana que mantiene que los recortes de gasto son más recesivos que los aumentos de impuestos. Es obvio que el planteamiento keynesiano más elemental tiene algunas limitaciones importantes al tratarse, básicamente, de un enfoque centrado en la demanda agregada que no considera el lado de la oferta, los cambios en los precios, las expectativas o las restricciones en el mercado de trabajo. A pesar de que las aportaciones nekeynesianas más recientes han incorporado estos aspectos siguen manteniendo que, al menos a corto plazo, la austeridad es especialmente costosa si se basa en la reducción del gasto. Por el contrario, Alesina y sus colegas de la universidad de Bocconi sostienen que una reducción de gasto envía a los agentes una señal sobre una futura bajada de impuestos que incentivaría el trabajo y la inversión. Si a ello añadimos reformas estructurales en los mercados de bienes, servicios y factores lograremos que el ajuste “sea menos costoso y más exitoso”. El supuesto subyacente que no se explicita exige la capacidad de los agentes racionales para predecir las consecuencias de la política. Aquí podría abrirse una discusión sobre el realismo de los supuestos que, hasta cierto punto, puede

¹ http://www.igier.unibocconi.it/folder.php?vedi=6231&btn=albero&id_folder=4878.

considerarse estéril si el objetivo es saber cuál de las dos teorías proporciona las mejores predicciones, es decir, si el protagonismo se cede a los datos.

La exposición de la evidencia empírica en las que se apoyan los autores para mantener su tesis se inicia en el capítulo tres con el análisis de varios planes de austeridad llevados a cabo antes de la Gran Recesión. Algunos se incluyen dentro del apartado de austeridad expansiva, como los que se llevaron a cabo en Austria y Bélgica en los ochenta o en Canadá y España en los noventa. Otros, en cambio, se presentan en el epígrafe de austeridad recesiva, como los de Irlanda y Portugal en los ochenta. No obstante, la presentación es superficial ya que la correlación no equivale a causación.

Para identificar la dirección de la causación los autores presentan, en el capítulo cuatro, el enfoque narrativo propuesto por el matrimonio Romer en 1989². Consiste en seleccionar únicamente los programas de austeridad que tuvieron el objetivo explícito de reducir el déficit, descartando los episodios en los que los impuestos y el gasto cambiaron, simplemente, por la evolución del ciclo económico. A través de este método tratan de dar respuesta a las discrepancias que se detectaron en los estudios previos respecto al tamaño y al signo de los multiplicadores. Sobre esa base, en el capítulo cinco, los autores introducen lo que consideran su principal innovación metodológica, esto es, el estudio integral de los planes de ajuste en un contexto plurianual distinguiendo entre los orientados a la reducción del gasto y los que se apoyan en el aumento de los impuestos.

En el capítulo seis se describe la base de datos utilizada referida a 170 planes. En este punto conviene precisar que, aunque el volumen de información manejado es muy amplio, está referido a un grupo de países relativamente reducido (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Portugal, Suecia y Reino Unido) que no incluye a ninguno de los que presentan un menor grado de desarrollo en el mundo. Por otro lado, tampoco se consideran los planes destinados a estimular la demanda sino, exclusivamente, los que persiguen la austeridad fiscal.

Los resultados del análisis se presentan en el capítulo siete. La conclusión es que la austeridad basada en la subida de impuestos genera grandes recesiones mientras que las que reducen el gasto público no. Los efectos de una y otra forma de austeridad son distintos porque afectarían de forma diferente a las expectativas sobre la presión fiscal ya que, al bajar el gasto público, en vez de subir los impuestos, se descartaría el escenario de que las futuras necesidades de financiación del sector público terminen “asfixiando al sector privado”. En este sentido, el componente de la demanda agregada que mejor explica este resultado es el comportamiento de la inversión empresarial. Además, cuando se analiza el papel que desempeñan otras políticas complementarias, como la monetaria o del tipo de cambio, o de las reformas estructurales, se constata

² “Does Monetary Policy Matter? A New Test in the Spirit of Friedman and Schwartz”.

que no son determinantes para que la austeridad por el lado del gasto sea menos costosa que la austeridad por la vía de los impuestos.

El capítulo ocho contiene un análisis específico de los planes de austeridad que se aplicaron en varios países europeos a partir de 2007. En este caso se trata de determinar si los resultados obtenidos dependen de la fase del ciclo en que se aplique el plan. Los planes más severos se implementaron en España, Grecia, Italia y Portugal, mientras que, en otros países, como Italia o el Reino Unido, tuvieron una magnitud menor. En cualquier caso, el mensaje sobre el que insisten los autores, no se altera. No resulta relevante cuándo se aplica el plan sino cómo se aplica. Los países que optaron por incrementar los impuestos tuvieron una recesión más profunda que los que redujeron el gasto público. El caso de Grecia merece una especial atención. La coincidencia de una crisis de la deuda soberana y bancaria, que impedían el acceso a los mercados financieros, planteó el dilema de aceptar la quiebra y buscar una reestructuración ordenada de la deuda o articular un ambicioso plan de austeridad. El temor al contagio a otros países de la primera alternativa condujo a la segunda. De esta manera, la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo (popularizados como la troika) diseñaron una serie de planes de ajuste que, según los autores, estuvieron mal enfocados, fueron pocos realistas e, incluso, contraproducentes y condujeron, de hecho, a un experimento “desastroso”.

El título del capítulo nueve es ¿Cuándo es necesaria la austeridad? y en él se valora la pertinencia de aplicar el plan de ajuste en plena recesión. Este es un tema complejo y, como reconocen los autores, la metodología elegida condiciona los resultados. Ellos mismos no renuncian a presentar sus propias estimaciones en las que se detecta la relevancia de la fase del ciclo o de las condiciones monetarias en el impacto de la austeridad sobre la producción. Ahora bien, por encima de esos factores se insiste en que lo más relevante a la hora de valorar el éxito o el fracaso de las medidas de ajuste es su composición destacando, una vez más, las ventajas de los planes basados en la reducción del gasto público.

El libro aborda en el capítulo diez una cuestión que, hasta cierto punto, supone una cierta discontinuidad en la argumentación. No se trata, en este caso, de saber cuándo funciona y cuándo no la austeridad sino de determinar el coste político que asumen los gobernantes que implementan planes de consolidación fiscal. Sus conclusiones “tumban el mito” (esa es la expresión utilizada) de que los gobiernos que ponen en marcha los ajustes están expuestos, necesariamente, a la pérdida de confianza del electorado. Se realiza un ejercicio de economía política, aunque la redacción de algunos párrafos hace pensar que los autores están reforzando su argumentación para sugerir recomendaciones de política económica, adentrándose en el terreno de la economía normativa. Así mismo, se echa de menos la prudencia que se manifiesta en otros capítulos cuando, por ejemplo, se explican las razones que llevan a los gobiernos a basar su estrategia en la subida de impuestos en vez de en el recorte de los gastos. Aquí se apunta a la ignorancia de los legisladores, la influencia de los grupos de presión o, incluso, al papel de la burocracia en la ejecución de las

decisiones de ajuste. En cambio, no se comenta, como se hace en otros lugares del libro, que los resultados que presentan no son definitivos y que existen argumentos teóricos y empíricos para justificar políticas económicas diferentes a la que proponen los autores. Quizás hubiera sido conveniente recordar en este capítulo lo que se había reconocido previamente cuando se admitió la posibilidad de que se hayan producido “errores e imprecisiones” en el trabajo.

Las conclusiones del capítulo once son, en realidad, un resumen del libro donde se recoge, de manera asequible al lector medio, las principales ideas que se han desarrollado. Todas ellas giran en torno al mismo mensaje: los planes de austeridad basados en la reducción del gasto son más eficientes que los basados en el incremento de impuestos, con independencia de las políticas que lo acompañen o de la fase del ciclo en que nos encontremos. Por el contrario, el capítulo final, el doce, solo está al alcance de aquellos que tienen cierta preparación técnica ya que incluye ciertas cuestiones metodológicas, algunas simulaciones, y la explicación de los modelos utilizados. De hecho, se trata, más bien, de un apéndice y, quizás, hubiera sido mejor titularlo de ese modo para entender mejor la razón de situarlo después de las conclusiones.

En definitiva, la obra de Alesina, Favero y Giavazza es una aportación meritoria en la medida en que aporta valoraciones cuantitativas y, por tanto, rigor. Ese es el camino que debemos recorrer si queremos que las discusiones sobre política económica sean útiles en la práctica. Esta opción exige, en ocasiones, un discurso propio del ámbito académico y alejado del que sería comprensible para el público en general. El tono en el que está escrito el texto pretende mantener un equilibrio entre uno y otro, aunque, ciertamente, parece dirigido a los economistas o, al menos, a los que poseen ciertas competencias en la materia. Si esa ha sido la intención, como economista hubiera agradecido un repaso más detenido y ecuánime de la literatura y un reconocimiento explícito de las limitaciones y matices que tienen algunas afirmaciones realizadas. En cualquier caso, su lectura es muy recomendable para entender, en términos objetivos, los efectos de la austeridad y de la política fiscal. El libro no pretende cerrar debate. Todo lo contrario. Presenta nuevas evidencias para mantener viva la discusión.

Beatriz Benítez-Aurioles
Universidad de Málaga

