
Daniel Catalá Pérez

Europe Managing the Crisis: The politics of fiscal consolidation

Walter J. M. Kickert y Tiina Randma-Liiv. Londres: Routledge, 2015, 294 pp.

El 15 de septiembre de 2008, con la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers, estalló la mayor crisis financiera que ha sufrido el mundo desde el *crack* del 29, la cual pronto desembocó en una profunda crisis económica global, que a su vez provocó una crisis fiscal que todavía azota a múltiples economías nacionales en la actualidad¹. Se ha escrito mucho sobre la crisis en general y la crisis fiscal en particular; pero muy poco, desde la perspectiva en que lo hacen Kickert y Randma-Liiv (Universidad Erasmus de Rotterdam y Universidad Tecnológica de Tallin, respectivamente) en su trabajo *Europe Managing the Crisis: The politics of fiscal consolidation*. La crisis fiscal, sus causas y consecuencias y, sobre todo, las posteriores respuestas de los gobiernos a la misma, han sido ampliamente estudiadas por organizaciones internacionales y expertos académicos, generalmente desde una perspectiva económica (Bitzenis *et al.*, 2015; Blöndal *et al.*, 2012; Sutherland *et al.*, 2012; Trias, 2009). Sin embargo, Kickert y Randma-Liiv lo hacen desde el punto de vista de la ciencia política y la gestión pública, dejando bien patente que un enfoque estrictamente económico, aun siendo necesario, no agota, ni mucho menos, la explicación de un fenómeno tan complejo y poliédrico como el que nos ocupa.

1. En Europa, la crisis fiscal es especialmente grave a causa de la llamada crisis de la eurozona o de deuda soberana europea, que Klikcert y Randma-Liiv han considerado como una cuarta fase de la crisis global. Desde 2010, algunos países con excesivos niveles de déficit presupuestario y deuda pública, y con una tasa de interés sobre dicha deuda cada vez más elevada, tuvieron que ser rescatados por la Unión Europea al no poder hacer frente a la misma.

En este sentido, este libro se incardina en la literatura científica politológica que está interesada en una doble vertiente. Por un lado, los factores políticos que explican la naturaleza y alcance de las políticas públicas y, más en concreto, las de consolidación fiscal (por ejemplo, véase también el reciente libro de Hood *et al.*, 2014). Por otro lado, la literatura que trata de analizar hasta qué punto los cambios en la gestión de determinados programas públicos pueden contribuir a lograr el objetivo de la consolidación (véase por ejemplo Starke *et al.*, 2013). En este caso, los autores, reconocidos expertos en la materia, sitúan en el centro de su análisis la capacidad de decisión política de los gobiernos para implantar las medidas que la racionalidad económica dicta frente a una crisis fiscal a la que, según esa misma racionalidad económica, se le da respuesta a través de la llamada consolidación fiscal. En definitiva, lo que buscan Kickert y Randma-Liiv es estudiar hasta qué punto, más allá de la existencia de determinadas teorías o modelos económicos para afrontar la crisis fiscal, en la práctica, ciertos condicionantes político-administrativos pueden tener una gran influencia en la capacidad para aplicar las medidas de consolidación y en conseguir los objetivos que se proponen. No se trata de un enfoque nuevo, puesto que los propios economistas reconocen que los condicionantes económicos no son suficientes y es necesario estudiar también los determinantes políticos (véase la revisión de Dellapi-ane-Avellaneda y Hardiman, 2015, y de Mulas-Granados, 2006), pero sí es un libro novedoso puesto que apuesta especialmente por estos últimos.

En *Europe Managing the Crisis*, los autores realizan un exhaustivo y profundo trabajo de investigación con el objeto de describir, analizar y explicar cómo los gobiernos europeos han dado respuesta a la crisis fiscal en el periodo 2008-2012, qué medidas de consolidación se han llevado a cabo, qué ha influido en el proceso de adopción de dichas medidas y en qué medida se ha conseguido el objetivo de la consolidación fiscal.

Klickert y Randma-Liiv llevan a cabo este trabajo de investigación a través de un estudio comparativo entre 14 países europeos, entre ellos España². Con el mismo, tratan de explicar las similitudes y diferencias tanto en las medidas de consolidación fiscal adoptadas por cada uno de ellos como en los procesos de adopción de decisiones políticas que condujeron a estas medidas. También establecen los factores económico-financieros que más influyen en la variación del llamado volumen de consolidación fiscal de cada país (la situación económica de partida, el grado de recuperación económica en términos de PIB y empleo, la deuda estatal y déficit presupuestario) y definen aquellos factores político-administrativos con un mayor poder explicativo sobre lo que han dado en llamar “el esfuerzo político de consolidación”, en clara correspondencia con el concepto económico citado de volumen de consolidación fiscal. Esta idea de esfuerzo político de consolidación es precisamente, uno de los conceptos clave introducidos por los autores en este libro, definido con sus propias palabras como “*el grado de impulso y empeño político, el empuje, el desgaste y la energía y tiempo empleados para alcanzar*

2. Además de España, Bélgica, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Eslovenia y el Reino Unido.

las decisiones, en otros términos, el 'sacrificio' político". Este viene condicionado por el contexto político en que se mueve el gobierno que toma las decisiones (gobierno en solitario o en coalición, grado de mayoría parlamentaria o ideología, entre otros aspectos), los posibles efectos políticos que puedan tener dichas decisiones (efectos electorales y oposición social, principalmente) y las propias características del proceso de toma de decisiones (por ejemplo, las relaciones de poder establecidas en el proceso o el tipo de medidas adoptadas). Por último, los autores analizan cuáles han sido los efectos tanto económicos como políticos de dichas medidas de consolidación fiscal y si han tenido algún tipo de consecuencia sobre la gestión pública, las prácticas administrativas o la propia Administración pública en general de cada país.

El estudio comparativo de Klickert y Randma-Liiv está sólidamente sustentado por la fuente empírica de datos e información que suponen los resultados del proyecto europeo COCOPS- *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, en el que han participado ambos autores³. Dichos resultados se plasman en los informes nacionales y estudios de casos de países, llevados a cabo por los socios del proyecto y que han servido de base a los análisis de tipo cualitativo del trabajo de Klickert y Randma-Liiv. Mucha de la información extraída de estos informes y estudios de caso se presenta a lo largo del libro en cuadros de información adicional, aportando un amplio y rico catálogo de ejemplos.

Además, los autores han utilizado los resultados de una encuesta realizada, en el propio marco del proyecto COCOPS, que explora las opiniones y la experiencia de altos directivos públicos de todos los países, en relación con las reformas del sector público y con el impacto de la crisis fiscal en la Administración pública (Hammerschmidt *et al.*, 2013). Los autores han consultado también otras fuentes cuantitativas, tales como la base de datos de Eurostat⁴ para obtener información sobre crecimiento económico y déficit presupuestario, la de instituciones políticas del Banco Mundial⁵ en lo referente a orientación política de los gobiernos y su margen de mayoría parlamentaria, y los datos cuantitativos sobre los planes de consolidación fiscal de los Estados miembros de la OCDE (2012).

La primera parte del libro se inicia con el capítulo introductorio en el que se plantean las preguntas y objetivos de la investigación y se ofrece una breve retrospectiva de lo que ha sido la crisis global desde sus inicios. En el segundo capítulo se examinan, más

3. COCOPS-*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future* es un consorcio de investigación sobre gestión pública que forman once universidades en diez países. Se trata de uno de los mayores proyectos de investigación en gestión pública comparada en Europa, integrado dentro del 7º Programa Marco de la Comisión Europea con un presupuesto de casi 2,7 millones de euros. El proyecto se inició el 1 de enero de 2011 con una duración de tres años y medio y ha sido coordinado por la Universidad Erasmus de Rotterdam.

4. Base de datos disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [consulta: 21 de septiembre de 2015].

5. Base de datos disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20649465~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html> [consulta: 21 de septiembre de 2015].

detenidamente, cada una de las cuatro etapas de la misma (la crisis financiera, la económica, la fiscal y la crisis de la eurozona), prestando especial atención a la naturaleza de la crisis fiscal y de la consolidación fiscal y a los aspectos políticos de ambas. Es en este capítulo donde Klickert y Ransma-Liiv introducen el concepto de esfuerzo político de consolidación. En el capítulo tercero, que cierra esta primera parte del libro, los autores establecen el marco analítico de la investigación, siguiendo el esquema conceptual de causa (factores explicativos), acción (medidas de consolidación fiscal) y efecto (efectos políticos, económicos y sobre la Administración).

En la segunda y la tercera parte del libro se aplica el marco analítico presentado en el capítulo anterior. En el capítulo cuarto se analizan las medidas de consolidación fiscal para cada país. Se examina el contenido de las mismas desde una perspectiva económica y, en este sentido, se observa la habitual distinción entre medidas de ingresos (de carácter tributario) y medidas de gastos, que son las mayoritariamente aplicadas por los países estudiados, sobre todo dentro del capítulo de gastos operativos (congelación salarial, recortes salariales, despidos, reorganizaciones, etc.). En el quinto capítulo y con una perspectiva política, se analiza el proceso de toma de decisiones para implantar las medidas de consolidación teniendo en cuenta el contexto político en que se adoptan las decisiones, el momento en que se toman y las características de las propias decisiones.

La tercera parte del libro comienza con el sexto capítulo, en el que se analizan los factores explicativos (causa) de la consolidación fiscal. Desde el punto de vista económico, queda demostrado que el factor que más influye en el volumen de consolidación fiscal de un país es la situación de partida del mismo; es decir, el nivel de déficit presupuestario y de deuda pública al que se debe hacer frente con las medidas de consolidación. Pero desde el punto de vista político-administrativo, el análisis es mucho más complejo. El análisis cuantitativo de los datos obtenidos de los estudios de caso, apenas resulta significativo. Por ejemplo, la hipótesis de que los gobiernos de derecha tienden a tomar decisiones de austeridad más severas que los gobiernos de izquierda no se confirma estadísticamente en la mayoría de los países para esta crisis; y la hipótesis de que los gobiernos con una gran mayoría parlamentaria son capaces de adoptar medidas de mayor calado y con menos problemas que los que gobiernan en minoría se confirma solo parcialmente. Sin embargo, con el análisis cualitativo, teniendo en cuenta las singularidades de cada caso, sí queda patente la importancia de factores políticos tales como el modelo de Estado, el tipo de gobierno, la orientación ideológica del mismo o el ciclo electoral, para explicar la toma de decisiones fiscales de cada gobierno.

Igualmente, en este punto, los autores introducen los factores supranacionales como factores explicativos que influyen en el proceso de toma de decisiones de consolidación fiscal. Estos factores no son objeto de estudio de la investigación, pero los autores insisten en que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados. Los límites establecidos por la UE en el Tratado de Maastricht sobre el déficit presupuestario y la deuda estatal, así como las medidas impuestas a los países rescatados o a aquellos a los que se les ha inyectado capital a raíz de la crisis de la deuda soberana de la eurozona, son claros

ejemplos de factores que condicionan de manera muy significativa la toma de decisiones fiscales por los gobiernos nacionales (Lapavitsas, 2011: 154).

El séptimo capítulo cierra la tercera parte del libro con el análisis de los efectos económicos y políticos de la consolidación fiscal, así como aquellos posibles efectos que hayan podido incidir directamente sobre la propia Administración pública. Según los autores, los principales efectos económicos que se esperan de las políticas de consolidación fiscal son la reducción del déficit presupuestario y de la acumulación de deuda pública y, con ello, la recuperación del crecimiento económico. Pero las medidas que generalmente han aplicado los gobiernos analizados, según argumentan, son políticas fiscales restrictivas, por lo que los efectos de la consolidación fiscal sobre la recuperación económica pueden no ser los esperados. Así lo confirman los resultados obtenidos por Klickert y Randma-Liiv, pues la correlación entre la consolidación fiscal y la reducción del déficit presupuestario es baja y la correlación con la recuperación del crecimiento económico es inexistente. Por el contrario, la medición de los efectos políticos de la consolidación fiscal genera resultados significativos. Según argumentan los autores, los efectos electorales que tiene la aplicación de medidas de consolidación fiscal parecen ser negativos, pues tras llevar a cabo programas de recorte, en la mayoría de los casos los gobiernos han tenido que convocar elecciones anticipadas que generalmente han perdido. Además, concluyen que en los gobiernos de coalición ha sido una tónica generalizada que algunos socios abandonaran dichas coaliciones, dejando al gobierno en minoría; y yendo más lejos, que en algunos países, los efectos políticos han sobrepasado el ámbito electoral para convertirse en malestar social, protestas públicas e incluso disturbios violentos en las calles.

En cuanto a los efectos de la consolidación fiscal sobre la Administración pública de cada país, para Klickert y Randma-Liiv, estos han tenido diferente intensidad en cada caso, pasando de países donde se han producido importantes y profundas reformas, a países donde la influencia de las medidas de consolidación ha sido mínima, sobre procesos de reforma que ya estaban previstos o iniciados.

En la cuarta parte del libro, en el capítulo dedicado a las conclusiones, se analizan los resultados obtenidos. Para los autores, tal y como planteaban en sus hipótesis, queda demostrada la importancia que tienen los factores políticos particulares de cada gobierno para explicar el alcance de las políticas de consolidación fiscal y por qué estos gobiernos no han seguido, como norma general, las recomendaciones (a no ser que hayan venido impuestas) de organizaciones internacionales, instituciones o expertos, ni la lógica macroeconómica que se podía esperar de cada uno de ellos al tomar sus decisiones políticas sobre consolidación fiscal. Precisamente, esta particularidad en las condiciones bajo las que cada gobierno ha adoptado las políticas fiscales es la que ha provocado que ciertos resultados del estudio de Klickert i Randma-Liiv puedan parecer poco concluyentes. Pero tal y como afirma Geert Bouckaert⁶ en el prefacio, “este libro nos enseña numerosas lecciones, aun

6. Geert Bouckaert es profesor, entre otras materias, de Gestión Pública Comparada en la universidad belga KU Leuven y actualmente es el presidente del Instituto Internacional de Ciencias de la Administración (IIAS).

cuando las conclusiones científicas puedan parecer ambiguas y la explicación dada forme parte de esta ambigüedad. La principal lección para el futuro de nuestro sistema democrático es, en última instancia, cómo manejar la crisis y la ambigüedad. Este libro es una guía, un *kit* de supervivencia para todos nosotros”.

La originalidad en el enfoque de la investigación, la claridad en el desarrollo del marco analítico de la misma, la sólida base de investigación previa al estudio comparativo, la riqueza de detalles en los análisis cualitativos y la capacidad crítica en el debate sobre la importancia del contexto político en el marco de la respuesta a la crisis fiscal convierten el libro de Klickert y Randma-Liiv en una referencia obligada para cualquier estudio posterior que pretenda profundizar en la materia. Y sin duda, existen oportunidades para hacerlo, siguiendo, por ejemplo, las sendas que los propios autores dejan abiertas al final del libro, respecto del dilema que se plantea a los gobiernos sobre la incapacidad aparente para tomar ciertas decisiones drásticas y la inevitabilidad de las mismas en ciertos casos, o del papel más directo que en el futuro podría desempeñar la Unión Europea en materia de política fiscal (ver también en este sentido, Fuest y Peichl, 2012; Bordo *et al.*, 2013).

Referencias

- Bitzenis, Aristidis, Nikolaos Karagiannis y John Marangos (ed.). 2015. *Europe in Crisis: Problems, Challenges, and Alternative Perspectives*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Blöndal, Jónr, Knut Klepsvik y Mario Marcel. 2012. “Fiscal Consolidation in OECD Countries”, *Presupuesto y Gasto Público*, 69: 23-51.
- Bordo, Michael D., Lars Jonung y Agnieszka Markiewicz. 2013. “A fiscal union for the euro: Some lessons from history”, *CESifo Economic Studies*, 59 (3): 449-488.
- Dellepiane-Avellaneda, Sebastián y Niamh Hardiman. 2015. “Fiscal politics in time: pathways to fiscal consolidation in Ireland, Greece, Britain, and Spain, 1980–2012”, *European Political Science Review*, 7 (2): 189-219.
- Fuest, Clemens y Andreas Peichl. 2012. “European Fiscal Union: What Is It? Does It Work? And Are There Really ‘No Alternatives’?”, *CESifo Forum*, 13 (1): 03-09.
- Hammerschmidt, Gerhard, Anca Oprisor y Vid Stimac. 2013. *COCOPS Executive survey on Public Sector reform in Europe*. Berlin: Project COCOPS, deliverable 3.1.
- Hood, Christopher, David Heald y Rozanna Himaz. 2014. *When the Party’s Over: The Politics of Fiscal Squeeze in Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Lapavistas, Costas *et al.* 2011. “Crisis en la Zona Euro: Perspectiva de un impago en la periferia y la salida de la moneda única común”, *Revista de Economía Crítica*, 11: 131-171.
- Mulas-Granados, Carlos. 2006. *Economics, Politics and Budgets: the Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*. Basingstoke y Nueva York: Palgrave-MacMillan.
- OECD. 2012. *Restoring Public Finances, 2012 Update*. París: OECD.

- Starke, Peter, Alexandra Kaasch y Franca Van Hooren. 2013. *The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sutherland, Douglas, Peter Hoeller y Rossana Merola. 2012. "Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?", *OECD Economic Policy Papers*, 01.
- Trías, Francesc G. 2009. "Las medidas contra la crisis, sus problemas y su impacto intergeneracional", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 850: 57-71.