

SOBRE ALGUNAS CONFUSIONES EN TORNO A LA ENMIENDA DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO (*)

James M. BUCHANAN

CÓMO Y POR QUÉ LLEGAMOS DONDE ESTAMOS

El fallo estructural de nuestra política fiscal que se traduce en una situación de permanente déficit presupuestario no surgió en los años ochenta, ni desaparecerá con la política cotidiana de los noventa y siguientes. Ese fallo estructural necesita corrección estructural, esto es, una restricción constitucional que realmente modifique las reglas básicas del juego fiscal. ¿Cómo y por qué llegó la estructura política de Estados Unidos al molde actual de irresponsabilidad fiscal reconocida? Si averiguamos cómo y por qué llegamos donde estamos, podremos empezar a vislumbrar la manera de salir.

En el primer siglo y medio de nuestra historia política como nación sí hubo una norma de equilibrio presupuestario. No era una norma escrita en el propio documento constitucional, sino parte de un conjunto aceptado de actitudes sobre cómo debía desarrollar el gobierno su acción fiscal. Antes de la segunda guerra mundial, los políticos habrían considerado inmoral, pecaminoso, gastar más de lo que estaban dispuestos a recaudar en forma de ingresos impositivos, salvo en períodos de emergencia extrema y transitoria. Costear partidas ordinarias del consumo público mediante fondos tomados en préstamo habría sido un comportamiento político sencillamente inaceptable. Había unas restricciones morales básicas operantes que hacían innecesario intro-

ducir una norma fiscal explícita en la constitución escrita.

La norma de equilibrio presupuestario se basa, en última instancia, en la aceptación de los principios clásicos de las finanzas públicas. La teoría macroeconómica keynesiana, desarrollada en los años treinta y cuarenta, prescindió de esos principios elementales. Se pensó entonces en el Presupuesto gubernamental como un instrumento con el que un gobierno sabio y benévolo podía hacer un ajuste fino de la economía para promover los objetivos, por todos deseados, de pleno empleo y crecimiento económico. Desde esa óptica, todo lo que fueran cortapisas a la discrecionalidad con que el gobierno determina las tasas impositivas y decide el gasto sólo serviría para restar eficacia a la gestión macroeconómica.

Vender las recetas keynesianas exigía borrar de la conciencia pública el estigma moral del endeudamiento y el déficit gubernamentales, y para eso había que negar los efectos intergeneracionales de la financiación de la deuda pública. Esto se hizo centrando la atención en los macroagregados, con desprecio de la precisión respecto a costes y beneficios que inevitablemente se produce atendiendo al nivel de los individuos que pierden y ganan. Sosteniendo que la financiación de la deuda no afectaría negativamente a los contribuyentes futuros, se erosionó el freno moral que hasta entonces aseguraba la responsabilidad fiscal, sin que nada nuevo viniera a sustituir-

lo. Se daba así vía libre a la proclividad a gastar sin gravar que es natural en los políticos elegidos democráticamente y sensibles a la reacción de sus electorados.

Los economistas se convirtieron a la mentalidad keynesiana en los años cuarenta, y lanzaron su campaña por la prodigalidad fiscal en nombre de la posible conquista de objetivos universalmente estimados, a la que vez que se ponían una venda romántica para no ver los móviles de quienes tienen que decidir los gastos. Los propios políticos se resistieron en un principio a sacudirse el yugo de la vieja religión fiscal, pero al llegar los años sesenta también ellos se habían persuadido de que no había graves repercusiones negativas. El régimen de déficit permanentes y progresivos vino así a formar parte de nuestra realidad política.

Entender cómo y por qué hemos llegado donde estamos es cosa fácil. Cómo volver a donde estuvimos, en lo tocante a nuestra actitud moral hacia la imposición de cargas a los contribuyentes futuros, es central en todo el debate sobre la enmienda constitucional propuesta.

POR QUÉ LA POLÍTICA COTIDIANA NO PUEDE EQUILIBRAR EL DÉFICIT

Si verdaderamente la irresponsabilidad fiscal fuera achacable a determinados políticos o partidos, cabría la esperanza de que, en virtud de la rotación electoral, los defensores de la integridad fiscal llegasen a reemplazar algún día a los manirroto. Pero esa esperanza es pura utopía. El mal no está en nosotros, en cuanto participantes en la política cotidiana de una moderna democracia mayoritaria, sino en las normas estructurales que dan marco a esa política.

En su forma presente, esas normas permiten a nuestros agentes políticos sustraerse a la disciplina del coste de oportunidad. Se puede autorizar el gasto gubernamental en un amplio abanico de bienes, y cada uno de esos bienes puede ser valorado positivamente por algunos ciudadanos o por todos. Ahora bien, la aprobación de esos índices de gasto no requiere una consideración explícita del verdadero coste de oportunidad, que al final habrá de acarrear el sacrificio, por alguien y en algún momento, de otros valores que se podrían haber producido. No es el gasto público, en sí mismo, lo que aquí debe constituir el centro de atención. (La cuestión normativa de la línea divisoria entre uso político y privado de los recursos puede ser importante, pero introducirla en el debate sobre la estructura de decisión no haría sino confundir.)

Los keynesianos que aún quedan entre nosotros, atrincherados en la ilusión macroeconómica, podrán seguir diciendo que los costes de oportunidad del gasto público tienen que ser siempre contemporáneos del mismo; según ellos, los recursos valiosos se consumen cuando se hace el gasto. Pero se les olvida que quienes realmente ceden los recursos lo hacen a cambio de derechos valiosos (títulos del Estado con interés) contra los contribuyentes futuros.

Hay una negación más elaborada de la lógica simple de la financiación del déficit en el argumento de que los ciudadanos y sus agentes políticos sí afrontan el coste de oportunidad íntegro del gasto costado mediante deuda, porque racionalmente descuentan las futuras obligaciones tributarias que toda emisión de deuda pública comporta. Según esta tesis, el desplazamiento en el tiempo de los costes del gasto público no tiene por qué influir en las decisiones

fiscales. Desde esta «lógica ricardiana», no hay por qué temer fallos en las reglas básicas de la política fiscal.

Observamos que los políticos gastan sin gravar, cubriendo el déficit mediante empréstitos públicos. Pero cabe preguntar en qué se diferencia el gobierno a este respecto de un particular o una empresa, que también se endeudan a veces para hacer frente a sus necesidades de gasto. Una diferencia importante es que en el caso de la deuda pública no se designa un pasivo para su servicio y amortización futuros. El poseedor de una obligación del Estado es titular de un derecho contra la base imponible general de la comunidad política, no contra los ingresos o activos de una determinada persona o grupo. En el escenario de las decisiones políticas del momento actual, no hay una presencia efectiva de los contribuyentes futuros que pudiera introducir cierto contrapeso en el cálculo del coste-beneficio fiscal.

Los incentivos son tales que generan un régimen de déficit fiscal como consecuencia necesaria de las respuestas plenamente racionales de los agentes políticos a las demandas de sus electores. Es así bajo muchas posibles variantes de la definición de racionalidad política y de la composición de coaliciones políticas. Claro está que la proclividad natural de esos agentes políticos a la creación de déficit fiscales tiene sus límites; pero la distancia entre lo financiado mediante impuestos y mediante deuda que llega a establecerse en un equilibrio político es mucho mayor que la que podría resultar de unas decisiones que tuvieran plenamente en cuenta los intereses actuales de los contribuyentes futuros.

Hasta aquí sólo he hablado de los incentivos directos que sesgan las elecciones fiscales hacia la fi-

nanciación deficitaria del gasto público. Esos incentivos se completan con otros secundarios que hacen que un comportamiento fiscal responsable a largo plazo parezca cosa de tontos. Supongamos, lo que quizá sea mucho suponer, que una mayoría de los agentes políticos elegidos, actuando en nombre de sus electores, llegase a reconocer que la continua financiación deficitaria es perjudicial a largo plazo, y que esa mayoría adoptara medidas efectivas para reducir o eliminar el desequilibrio del Presupuesto. Una empresa tan encomiable necesariamente peligraría frente a la rotación electoral. Si la coalición mayoritaria que actuase responsablemente pudiera asegurar su permanencia o cuasi permanencia en posiciones de autoridad fiscal, el esfuerzo de reducción del déficit podría muy bien prosperar. Pero, mientras la periodicidad de las elecciones esté constitucionalmente garantizada, no podrá haber seguridad de que las medidas que hoy se toman para reducir el déficit (subidas de impuestos o recortes del gasto) no las anulen, en todo o en parte, otras coaliciones mayoritarias en el futuro.

Para reducir el déficit presupuestario, hay que imponer unos costes a los contribuyentes actuales y/o a los beneficiarios actuales de programas gubernamentales. Hay que subir los impuestos y/o reducir los índices de gasto. Habrá previsibles castigos electorales para los agentes políticos que impongan tales cargas. ¿Qué razones tendrían los agentes actuales, aunque comprendan perfectamente el daño a largo plazo que ocasiona la continua financiación deficitaria, para asumir el coste político de reducir el déficit, si temen que todos sus esfuerzos actuales puedan disiparlos otras coaliciones políticas en el futuro? En la política normal de mayorías, no hay manera de que los agentes políti-

cos en el poder amarren los posibles efectos saludables de sus acciones.

LA PERTINENCIA DE LAS NORMAS

Hay que hacer una distinción clara y categórica entre *elegir las normas* (política constitucional) y *elegir dentro de las normas* (política diaria). Toda la discusión sobre la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario está viciada por no reconocer la importancia de esa distinción. Lo que se pretende con la propuesta es cambiar las reglas del juego de la política fiscal cotidiana.

Ahora bien, la norma de equilibrio presupuestario difiere de las reglas cotidianas, de los juegos cotidianos, en un aspecto de vital importancia. La diferencia estriba, para esa norma, en que el funcionamiento de las reglas vigentes y el de las alternativas propuestas afectan a distintas colectividades. Por la regla que permite generar déficit continuos, aquellos ciudadanos —y sus agentes legislativos— que disfrutan de los beneficios actuales de gastar sin pagar impuestos están imponiendo un coste a todos los contribuyentes del futuro. Con otras reglas fiscales, que obligaran a equilibrar el Presupuesto, se eliminarían esas ganancias diferenciales para los ciudadanos presentes. Los principales beneficiarios del cambio serían todos los miembros de la comunidad política en el futuro.

Esta diferenciación temporal entre perdedores y ganadores bajo distintas reglas de política fiscal significa que es difícil cambiar el *statu quo*. No es como si un mismo grupo de jugadores cambiara las reglas con las que va a seguir jugando. Quienes esperan abandonar el juego pronto —los que tienen tasas altas de descuento tem-

poral, y en particular los que se benefician más directamente del gasto financiado mediante deuda— se opondrán a cualquier cambio que sólo prometa beneficios en el futuro. La pensionista anciana, o su agente político, necesariamente se opondrán a la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario si lo que dicta su opinión es su propio provecho económico.

EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO COMO NORMA DE PROCEDIMIENTO

En este apartado, voy a referirme a las tesis de quienes argumentan que una norma de equilibrio presupuestario no se compadecería con el «derecho del país» que la Constitución de los Estados Unidos supuestamente representa, y que adoptar una norma de ese género sería dar rango constitucional a una determinada filosofía económica.

Aquí la distinción esencial es la que hay que trazar entre la norma que opera sobre los *procedimientos* que permiten a los participantes tomar decisiones y llevarlas a la práctica, y la norma que opera directamente sobre los *resultados* que tales decisiones puedan acarrear. Pongamos un ejemplo sencillo. La regla que dicta que en Estados Unidos todos los vehículos de motor circulen por la derecha es una norma *procedimental*: ni ordena ni prohíbe un patrón concreto de utilización de la red vial. En cambio, la regla que prohíbe que los camiones de gran tonelaje circulen por zonas residenciales no es procedimental, sino *sustantiva*, porque afecta directamente al conjunto de resultados permisibles que pueden seguirse del comportamiento de los conductores.

En el contexto de la política democrática, la mayoría de las normas que solemos clasificar como constitucionales son normas de procedimiento. Las normas constitucionales definen los procesos que sirven de marco a la acción política. Todo ciudadano tiene derecho a votar; los agentes legislativos son elegidos por mayorías relativas o absolutas en elecciones que se convocan con regularidad y según un calendario previsible. Una vez satisfechas éstas y otras condiciones de procedimiento, la normativa básica nada dice sobre la amplia diversidad de resultados que puedan producirse dentro de sus límites.

Vista desde esta perspectiva, una norma constitucional de equilibrio presupuestario no sería sustantiva, sino procedimental. No determinaría ni el tamaño global del sector público (el Presupuesto) ni la composición de las actividades que en él se realicen. Los resultados serían los que brotaran de la interacción de las distintas presiones cooperativas y conflictivas que determinan el día a día de la política de mayorías. Claro está que tanto los partidarios como los oponentes de la enmienda de equilibrio presupuestario pueden aplicar sus particulares baremos de evaluación a tales o cuales patrones de resultados, comoquiera que éstos se produzcan. Lo que no es lícito es introducir criterios de evaluación aplicables a los resultados cuando lo que se está juzgando son distintas determinaciones del procedimiento.

La enmienda de equilibrio presupuestario que se propone establecería una norma nueva para tomar las decisiones fiscales; no daría directrices sobre el carácter de esas decisiones. Cabe incluso que la propuesta no se entienda por ser demasiado simple. En su formulación más escueta, lo único que exige es que las mayorías par-

lamentarias, como una más de las condiciones que restringen su actuación, costeen lo que gastan, llamando costear a estar dispuesto a imponer exacciones tributarias a los ciudadanos que componen la comunidad política en el momento presente. Por extensión de lo que acontece en la vida privada de todos los días, aquí la norma de procedimiento no podría ser más simple. Cada persona o familia sabe que tiene que pagar lo que compra, y la ley de fondo que impone esa obligación rara vez se cuestiona en la conciencia privada.

¿Por qué admitir que la comunidad política, a través del gobierno, se comporte de otro modo? Si, por falta de una norma restrictiva, se le permite hacerlo, es sólo a través de la vida orgánica, jurídicamente reconocida, de la colectividad. Una persona o familia no puede endeudar a personas futuras. Los derechos existentes contra una persona fallecida sólo se satisfacen contra el valor de los activos que le pertenecieran en el momento de su muerte. Ninguna deuda privada es transmisible entre generaciones.

No así la deuda pública o estatal. El Estado perdura en el tiempo, y sus obligaciones son legalmente satisfechas, sin que para ello sea óbice que la composición de la comunidad política se modifique con el nacer, vivir y morir de los individuos. En esta distinción básica entre las economías privada y colectiva estriba el fundamento de la norma de equilibrio presupuestario que convertiría a la colectividad en el análogo de su equivalente privado.

Llegados a este punto, es oportuno mencionar brevemente aquella versión de la enmienda de equilibrio presupuestario que fue debatida, pero no aprobada, en la Cámara de Representantes estadounidense a comienzos de 1995:

la versión que contenía la disposición constitucional complementaria según la cual todos los impuestos deberían ser aprobados por mayoría de tres quintos en ambas cámaras del Congreso. Los defensores de esa versión no tuvieron en cuenta la distinción entre lo procedimental y lo sustantivo que acabo de señalar. Una norma constitucional que requiriese una mayoría de tres quintos para toda medida fiscal seguiría siendo procedimental, porque no hay nada constitucionalmente sacrosanto en la adopción de decisiones por mayoría simple. Pero, en la forma en que se presentó, la mayoría cualificada se aplicaría sólo a medidas impositivas, y ese requisito representaba claramente un intento de introducir una orientación sustantiva en el problema de cómo equilibrar el presupuesto federal. Semejante norma complementaria habría estado fuera de lugar en una estructura constitucional, que debería limitarse a dar normas de procedimiento.

POLÍTICA, ACCIÓN PÚBLICA Y DESEQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: RESPUESTA A LOS KEYNESIANOS

El argumento más empleado contra la enmienda es el que se refiere a la pérdida de flexibilidad que supondría un régimen de equilibrio presupuestario obligado. Nadie pone en duda que la norma propuesta restringiría las opciones fiscales. Lo que se discute es si esa restricción sería o no deseable. ¿A quiénes coartaría la exigencia normativa del equilibrio presupuestario? Su efecto directo recaería en las opciones de quienes actúan como agentes fiscales de la colectividad, los políticos y burócratas a quienes incumbe decidir en materia de imposición y gasto.

Hay una larga tradición filosófica que contempla toda la actividad o el quehacer políticos con una mirada idealista. Se da por supuesto que los agentes políticos son, a la vez, benévolos y omniscientes. Su única meta es servir al «interés público» en un sentido universal o agregado, y, lo que quizá sea más importante, se presume que saben exactamente en qué consiste ese interés. En la versión extrema de esa concepción de la política, toda limitación constitucional de las posibles opciones de los agentes sólo sirve para frustrar o impedir determinadas acciones que, de otro modo, serían beneficiosas para miembros de la comunidad. ¿Por qué, por ejemplo, pedir a gobiernos benévolos y omniscientes que soliciten la aprobación electoral de sus acciones? Y ni que decir tiene que tales agentes políticos no deberían ver nunca condicionado su recurso a determinados instrumentos institucionales que podrían emplearse al servicio de lo que se defina como interés público. Es claro que el Presupuesto, entendido como la composición de flujos de imposición y gasto que se escoge en nombre de la colectividad, es un instrumento que podría ser empleado, en todo o en parte, para conseguir objetivos designados. Toda limitación constitucional habrá de mermar necesariamente la capacidad de los agentes políticos para emplear el instrumento presupuestario. De las premisas de este modelo romántico de la política se deduce que una restricción constitucional jamás mejoraría los resultados fiscales; a lo sumo, sería simplemente inútil.

Es de esta añeja tradición de la política idealizada de donde surgió toda la teoría keynesiana de la política fiscal durante las décadas medias del siglo XX. Keynes no reflexionó seriamente sobre las instituciones políticas mediante las cuales se llevan a efecto las deci-

siones presupuestarias. Los «postulados de Harvey Road» daban cuerpo a la idea de que la política macroeconómica es la misión de una pequeña élite de personas ilustradas y selectas, plenamente informadas y que no sienten la menor inclinación a buscar su propio beneficio.

Los keynesianos —todo el grupo de economistas, publicistas y políticos que adoptaron las panaceas que se les ofrecían como directrices de la política práctica— fueron particularmente ingenuos en su extensión de las normas al marco político americano, que se caracteriza por la división del poder entre las ramas ejecutiva y legislativa, sin la disciplina de partido que existe en el régimen parlamentario británico. Para una mirada retrospectiva, cuesta entender cómo alguien pudo imaginar que el ajuste fino fiscal entraba dentro de lo políticamente posible.

Totalmente aparte de ese olvido de la viabilidad político-institucional, ya en los primeros diálogos poskeynesianos se reconocieron obstáculos macroeconómicos básicos a la eficacia del ajuste fino fiscal. El presupuesto fiscal, aun en la hipótesis de que pudiera superar todas las presiones políticas, no deja de ser un instrumento tosco, y los efectos de la manipulación presupuestaria sólo se aprecian con bastante retardo. Una deficiencia observada de la demanda agregada tal vez impulse a rebajar los impuestos o a aumentar el gasto, y, de ese modo, a acrecentar el déficit, pero cuando se produzcan los efectos de tales cambios pueden haber surgido otras fuerzas que anulen la supuesta necesidad de tomar medidas fiscales.

Una fuente más persistente, y coherente, de oposición a la enmienda de equilibrio presupuestario se centra en la eficacia poten-

cial de la flexibilidad intrínseca del Presupuesto. Si en las estructuras de imposición y gasto hay elementos tales que el aumento o reducción del déficit (la reducción o aumento del superávit) se produce automáticamente en una recesión o un brote inflacionario, esos cambios presupuestarios actuarán como fuerzas estabilizadoras que empujen a la macroeconomía a recuperar el equilibrio anterior a la perturbación.

Ese argumento resultaría bastante persuasivo si la norma de equilibrio presupuestario hubiera de formularse e interpretarse de forma tan estricta que exigiera la igualdad contable, *ex-post* o al final del ejercicio, entre fondos ingresados y desembolsados. Si al producirse una insuficiencia imprevista de los ingresos con respecto a los gastos, debida a una recaudación de ingresos menor o a un crecimiento de los gastos mayor de lo esperado, la norma requiriese un ajuste corrector retroactivo, por así decirlo, entonces su aplicación exacerbaría la perturbación macroeconómica que pudo generar la insuficiencia presupuestaria en un principio.

Una interpretación más aceptable y menos rígida de la norma de equilibrio presupuestario como norma constitucional básica del proceso decisorio no tendría ese inconveniente. Podría requerir tan sólo que el Presupuesto final aprobado por el Congreso y el Presidente contuviera previsiones iguales de ingresos y gastos, basadas en proyecciones fiables e imparciales elaboradas en el momento de la decisión fiscal. Si después de la decisión —es decir, de la aprobación del Presupuesto—, cambiara el marco macroeconómico, generando déficit o superávit, no habría por qué considerar que esas desviaciones, por sí solas, vulnerasen la norma constitucional de mantener equilibrado el Presupuesto.

EJECUCIÓN Y APLICACIÓN

La oposición jurídica a la norma de equilibrio presupuestario apunta a las presuntas ambigüedades que rodean a la aplicabilidad de la enmienda. En lo que se dice sobre esto, parece haber mucha ofuscación deliberada, una cortina de humo para disimular objeciones ideológicas. En contraste con los argumentos económicos antes citados, argumentos que sí expresan serios recelos frente a los efectos que la norma propuesta podría tener sobre la política macroeconómica, los argumentos referentes a su aplicabilidad parecen, en el fondo, bastante hueros, e indignos de consideración si no fuera por su aparente eficacia para sembrar la incertidumbre en quienes, de otro modo, apoyarían la enmienda.

Lo primero y elemental que hay que decir es que no existe ninguna norma (ley, restricción) que, una vez establecida, no dé incentivos para su transgresión, abierta o encubierta. Ese efecto es inherente a la norma. La razón lógica para imponer una norma de equilibrio presupuestario es la necesidad de frenar la propensión del gobierno a gastar sin gravar. Directamente, su aplicación ni reducirá ni eliminará las presiones que se ejercen sobre las autoridades decisorias; se les seguirá pidiendo que aumenten los gastos y bajen los impuestos. Frente a una norma operativa de equilibrio presupuestario, esos agentes políticos intentarán alcanzar sus propósitos por procedimientos sinuosos y evasivos siempre que las circunstancias lo permitan. Se intentará sacar los programas del Presupuesto, y asegurar objetivos reguladores mediante mandamientos sin créditos asignados dirigidos a entes tanto privados como públicos. Pero reconocer que una norma de equilibrio presupuestario animaría a las coalicio-

nes políticas a actuar con subterfugios es una cosa, y otra concluir de eso que no conseguiría imponer la moderación fiscal. Si tuviéramos que estar seguros de que las leyes se van a cumplir a la perfección, no haríamos ninguna.

Otro argumento contra la enmienda —éste más sospechoso—, se presenta en forma de historias de terror sobre cómo podría exigirse el cumplimiento. Aquí ya no se trata de los previsibles esfuerzos de autoridades legislativas y ejecutivas para burlar la norma, sino de los procesos que podrían desencadenarse si esos agentes desafiaban abiertamente la prohibición constitucional de financiar con déficit los gastos del Estado. ¿Qué pasaría si el Congreso y el Presidente aprobasen tranquilamente un Presupuesto que vulnerase la prohibición constitucional del déficit? En ese caso, ¿intervendría el Tribunal Supremo decretando recortes del gasto y subidas de impuestos? ¿O daría orden al Presidente de embargar los fondos necesarios para ajustar el Presupuesto a la exigencia constitucional?

Cuando se suscitan esa clase de inquietudes, las implicaciones para la separación de poderes pueden parecer amenazadoras. ¿Quién sería partidario de un cambio constitucional que promete abrir otra esfera más a la injerencia de los tribunales?

Esas preocupaciones parecen infundadas cuando se contempla el historial operativo de la democracia americana. Las instituciones de gobernación —ejecutivas, legislativas, judiciales— llevan mucho tiempo actuando dentro de unos límites constitucionales establecidos y de larga tradición. Muy rara vez se han transgredido las «reglas del juego» básicas. Las elecciones se convocan a su tiempo; son las mayorías, relativas o absolutas, quienes efectiva-

mente determinan los resultados; la alternancia electoral de los representantes políticos se produce de forma pacífica; la autoridad militar se subordina al control civil.

¿Por qué suponer que el Congreso y el Presidente se comportarían de otro modo bajo las restricciones impuestas por una nueva norma que exija equilibrar el Presupuesto? ¿Por qué un Congreso que acata los resultados electorales iba a hacer caso omiso de esa norma? El propio hecho de que la norma sería constitucional, y como tal se entendería, parece suficiente para garantizar un acatamiento básico.

GENERALIZACIÓN Y CONCLUSIONES

Quizá sea demasiado fácil caer en el provincianismo cuando se debate la posible eficacia de la norma constitucional de equilibrio presupuestario en Estados Unidos. Una mínima atención a la experiencia histórica de otros países y otras épocas puede abrir distintas perspectivas. Casi siempre que se ha perdido la estabilidad económica y sociopolítica por un proceso de hiperinflación o inflación excesiva, que ha generado aumentos desproporcionados de la cantidad de dinero, el origen era fiscal. Los gobiernos tenían motivos para gastar por encima de su voluntad o capacidad de gravar a sus ciudadanos. Para hacer frente a una incipiente escasez de medios, lo primero que han hecho ha sido tomar fondos —es decir, financiar el déficit—, mediante emisiones de deuda pública. Pero, a medida que la insuficiencia de los ingresos se agrava, los prestadores de fondos, nacionales y extranjeros, empiezan a desconfiar de la solvencia del Estado, con lo que al gobierno se le hace cada día más difícil financiar el déficit mediante deuda con interés. Ante

ese dilema, el expediente casi universal ha sido imprimir más billetes, subvirtiendo con fines políticos la teórica independencia de las autoridades monetarias; es decir, de los bancos centrales nacionales.

La polémica constitucional que ahora se desarrolla en Estados Unidos jamás debería olvidar esas experiencias históricas de otros lugares y momentos. Los participantes de todos los bandos en liza probablemente dan por hecho que «aquí no puede ocurrir». Pero el posible desastre macropolítico que nos amenaza si no corregimos el fallo estructural de nuestros procedimientos decisorios es algo que debe informar toda actitud razonada.

Finalmente, algunas observaciones conexas sobre un posible incumplimiento de la deuda pública. A medida que aumentan las cargas de intereses bajo el régimen de déficit permanente, y en ausencia de una acción correctora como la que se plasmaría en la enmienda propuesta, cada vez parece más dudosa la licitud éticomoral de imponer tales exigencias a personas productivas. ¿Por qué los contribuyentes del año 2010, por decir una fecha cualquiera, van a tener que costear el uso público de recursos que se hizo en 1995? ¿Por qué obligar a contribuyentes futuros con las cargas que generan los beneficiarios de programas actuales?

Esas preguntas, por sí solas, sugieren que las bases morales, y por ende políticas, de la «responsabilidad fiscal», tal como la definen la tradición histórica y los organismos internacionales, son más precarias cada día que pasa bajo el régimen de déficit continuado. No sería exagerado decir que la opción colectiva es tajante: o adoptar ahora la enmienda constitucional de equilibrio presupuestario o arrostrar el desastre fiscal,

económico y político en un Día del Juicio que se aproxima velozmente. Antes o después habrá que pagar los vidrios rotos.

NOTAS

(*) Título original: «Clarifying confusion about the balanced budget amendment». Publicado en *National Tax Journal*, vol. XLVIII, número 3, septiembre de 1995. Traducción de María Luisa Balseiro.

Este artículo reproduce una charla dada en la conferencia de la National Taxpayers Asso-

ciation que tuvo lugar en Crystal City (Virginia, Estados Unidos) el 22 de mayo de 1995.

Hasta cierto punto, los argumentos son variantes, en 1995, sobre los de otros trabajos anteriores. Véanse, en particular, BUCHANAN (1958, 1964, 1985, 1987), BUCHANAN y WAGNER (1977) y BUCHANAN *et al.* (1987).

BIBLIOGRAFÍA

BUCHANAN, James M. (1958), *Public principles of public debt*. Homewood, Richard D. Irwin.

— (1964), «Concerning future generations», en J. M. FERGUSON (comp.), *Public debt and future generations*. Chapel Hill (Caro-

lina del Norte, Estados Unidos), University of North Carolina Press, págs. 55-63.

— (1985), «The moral dimension of debt financing», *Economic Inquiry*, 23 (enero), páginas 1-6.

— (1987), «Keynesian follies», en D. REESE (comp.), *The legacy of Keynes*. Nueva York, Harper and Row, págs. 130-145.

BUCHANAN, James M.; ROWLEY, Charles, y TOLLISON, Robert (comps.) (1987), *Deficits*. Nueva York, Blackwell, 1987.

BUCHANAN, James M., y WAGNER, Richard E. (1977), *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Nueva York, Academic Press.

Resumen

El argumento central de este artículo es que si se consigue averiguar cómo y por qué los Estados Unidos (y otros países) han llegado a la situación de permanente déficit presupuestario en que se encuentran, se podrá empezar a vislumbrar la forma de salir de él. La tesis central es que tal situación de déficit presupuestario permanente se debe a un fallo estructural de la política fiscal, que no desaparecerá con medidas de política cotidiana, sino que precisa una corrección estructural, esto es, una restricción constitucional que modifique realmente las reglas básicas del juego fiscal.

Palabras clave: déficit presupuestario, fallo estructural, corrección estructural, restricción constitucional, irresponsabilidad fiscal, enmienda de equilibrio presupuestario.

Abstract

The main reasoning of this paper is that if it is possible to know how and why the United States (and other countries) have reached to their present situation of permanent budgetary deficit, it could be possible to find a way of solving it. The main conclusion drawn is that such situation of permanent budgetary deficit is caused by an structural failure of the fiscal policy, which will not be solved by applying everyday policy measures, but which requires an structural adjustment, this is, a constitutional restriction which could modify the basic rules of taxation.

Key words: budgetary deficit, structural failure, structural adjustment, constitutional restriction, fiscal irresponsibility, budgetary balance amendments.

JEL classification: E62, H6, I28.