

¡Cuidado con el modelo de austeridad canadiense!

Andrew Jackson

Este artículo lo escribí después de que los medios de comunicación informasen de que el antiguo Ministro de Finanzas y Primer Ministro del Canadá, Paul Martin, había aconsejado al Reino Unido y a otros gobiernos europeos que adoptasen drásticas medidas fiscales de ajuste basadas en el supuesto «éxito» canadiense. El experimento del Canadá en materia de política fue salvaje para su tiempo, pero ha sido eclipsado por la magnitud de los recortes del gasto público impuestos por el nuevo Gobierno conservador del Reino Unido. Al igual que en el Canadá, cabe destacar que los recortes aplicados en el Reino Unido no han sido provocados por una crisis fiscal o de deuda exterior inmediata.

Paul Martin fue Ministro de Finanzas del Canadá de 1993 a 2003, luego desempeñó brevemente el cargo de Primer Ministro. En una cumbre sobre servicios públicos organizada en el Reino Unido en febrero de 2010 por *The Guardian* habló sobre la estrategia de reducción de la deuda aplicada por el Canadá en el decenio de 1990, y los periódicos canadienses informaron de que los europeos solicitaban su asesoramiento sobre cuestiones fiscales. El propio Martin dijo que mantuvo conversaciones «informales» con varios ministros europeos y altos funcionarios de los gobiernos que buscaban orientación sobre cómo afrontar la crisis de la deuda que sufría el continente. «Están muy, muy interesados», dijo Hamish Mc Rae, un destacado columnista de *The Independent*, que informó a los lectores de que el camino para que Europa saliese de la crisis era seguir el ejemplo del Canadá. «¡Vaya por Dios! El Canadá, junto con cuatro o cinco países más, está siendo objeto de todas las miradas.»¹

Esto es desafortunado, puesto que el ejemplo canadiense debería provocar inquietud más que imitación ciega. El Canadá destaca entre los países de la OCDE por reducir déficit y deuda a través de drásticos recortes permanentes a los programas sociales y servicios públicos, perjudicando en gran medida a las familias trabajadoras.

El Canadá destaca entre los países de la OCDE por reducir déficits perjudicando en gran medida a las familias trabajadoras

En la mayoría de los países de la OCDE (con la excepción notable del Japón), los niveles de deuda pública se estabilizaron o disminuyeron, como porcentaje del PIB, desde los elevados valores registrados entre mediados y finales de los años noventa hasta las cifras anotadas al principio de la gran recesión de 2008. Los impulsores fundamentales de la reducción de la

El enfoque que conviene adoptar para con la reducción de la deuda es mantener un crecimiento económico sólido a tipos reales de interés bajos

deuda son de sobra conocidos. La deuda se reducirá si la economía crece más rápidamente que el interés de la deuda acumulada, y/o si los déficits (ingresos menos gastos) disminuyen como consecuencia de los recortes de los gastos o aumentos de los impuestos. Desde una perspectiva laboral y progresiva, el enfoque que conviene adoptar para con la reducción de la deuda es mantener un crecimiento económico sólido a tipos reales de interés bajos y, de ser necesario, aumentar los impuestos de modo equitativo para pagar el mantenimiento y la ampliación necesarios de los programas. Para la mayoría de los países de la OCDE, la deuda se estabilizó entre mediados y finales del decenio de 1990 sin importantes recortes generales de los gastos mientras las economías se recuperaban de la recesión de principios de los años oventa y los tipos de interés sufrían acusadas disminuciones desde niveles muy elevados (aunque no tanto como hubiese debido ocurrir en la zona euro). Para la zona de la OCDE en su conjunto, la deuda pública bruta como proporción del PIB aumentó muy ligeramente del máximo del 72 por ciento registrado en 1998 al 73,1 por ciento de 2007, principalmente impulsada por la deuda mucho más elevada del Japón. Para la zona euro, la deuda disminuyó muy notablemente del 80 al 70,9 por ciento del PIB durante el mismo período, y la deuda de los Estados Unidos también cayó 10 puntos porcentuales del PIB entre su nivel máximo registrado en 1993 y 2007.

Según cómo se mire, cabe decir que la reputación de Martin como anquilador de déficit y de deuda está justificada. Como Primer Ministro del Canadá, fue el responsable (junto a gobiernos provinciales de ideología similar) de una espectacular reducción de la deuda bruta del país, desde un valor muy por encima de la media del 101,7 por ciento del PIB en su punto álgido en 1996 hasta un valor muy por debajo de la media de apenas un 65 por ciento en 2007. Se trató de una de las consolidaciones fiscales más radicales experimentadas en la OCDE, y con toda certeza una de las de más envergadura entre los países del G-7. Un grupo diverso de pequeños países también registró importantes reducciones de su deuda durante

aproximadamente el mismo período, a saber, Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelandia, Países Bajos y Suecia.

Lo que hace que la experiencia del Canadá realmente destaque es la fuerte dependencia en los recortes del gasto público para eliminar déficits y crear seguidamente superávits presupuestarios. En 1996, cuando la deuda canadiense alcanzó su punto máximo, el gasto era del 46,6 por ciento del PIB, algo inferior al máximo de algo más del 50 por ciento del PIB registrado en la recesión de principios de los años noventa. Hacia 2007, el gasto era sólo del 39,1 por ciento del PIB, es decir, más de 7 puntos porcentuales por debajo del máximo del año en que la deuda registró su punto álgido. En cambio, entre 1998 y 2007 el gasto en la zona de la OCDE en su conjunto cayó sólo 0,7 puntos porcentuales del PIB y en la zona euro, 2,6 puntos. El Canadá se apoyó más en el recorte de los gastos que la mayoría de los países de menor tamaño antes mencionados. El Canadá también llama la atención por el hecho de que no recurrió en modo alguno al aumento de los impuestos para reducir el déficit y la deuda. De hecho, después de 2002, una vez declarado el superávit, se redujeron los impuestos de sociedades y personas físicas. Los ingresos como porcentaje del PIB disminuyeron del 43,8 por ciento del PIB en el año que registró los valores máximos de la deuda al 40,7 por ciento en 2007. Sin embargo, los ingresos permanecieron invariables para la OCDE en su conjunto, cayeron muy por debajo de un punto porcentual del PIB en la zona euro, y aumentaron ligeramente en los Estados Unidos con el significativo aumento de los impuestos aplicado por la Administración Clinton como parte de su estrategia para reducir la deuda.

Hacer recaer la carga de la reducción de la deuda en los recortes de gastos sociales más que en la imposición tributaria supuso que el peso de la reducción del déficit canadiense recayese en el extremo inferior de la pirámide de distribución de la renta, un factor que contribuyó en gran medida al considerable aumento de la desigualdad en los ingresos registrado en el Canadá en el decenio de 1990. Entre 1993 y 2001, la proporción de ingresos después de impuestos y de ingresos por transferencias del 80 por ciento de las familias del nivel inferior disminuyó, mientras que la proporción correspondiente al 20 por ciento del nivel superior aumentó del 36,9 al 39,2 por ciento. Parte de la disminución del total del gasto público del Canadá entre mediados y finales de los años noventa fue cíclica, y estuvo impulsada por la caída gradual de la tasa nacional de desempleo desde niveles muy altos. Pero la mayor parte se debió principalmente a la considerable reducción de los gastos aplicada al Estado de bienestar.

Como Ministro de Finanzas, Martin recortó las transferencias federales a las personas en 1,9 puntos porcentuales del PIB. Sin afectar demasiado a las prestaciones a las personas de edad, el grueso de las reducciones afectó al seguro de desempleo federal.

Hoy el Canadá es uno de los países menos generosos en prestaciones de desempleo de la OCDE

Se limitó el acceso a las prestaciones, y se congeló la prestación máxima en términos nominales durante un decenio. Hoy el Canadá es uno de los países menos generosos en prestaciones de desempleo de la OCDE. Durante la recesión actual, sólo la mitad de los trabajadores desempleados tienen derecho a recibir un subsidio, y el subsidio máximo es sólo del 60 por ciento de los ingresos medios. Al trabajador desempleado medio le corresponde un máximo de menos de nueve meses de prestación por desempleo.

Entre 1992 y 2000, Martin también recortó drásticamente las transferencias federales a las provincias, que disminuyeron en 1,9 puntos porcentuales del PIB. Los más afectados fueron los programas sociales con jurisdicción provincial, en particular el seguro público de salud (que cubre asistencia médica y hospitalaria) y la ayuda social que proporciona ayuda a las personas con ingresos mínimos. La vieja fórmula según la cual el gobierno federal pagaba el 50 por ciento de los costos sociales se suprimió, y las tasas de prestaciones sociales disminuyeron drásticamente en términos reales en prácticamente todas las provincias. Debido a los recortes en el subsidio de desempleo y las prestaciones sociales, las tasas de pobreza se mantuvieron a niveles cercanos a la recesión durante la mayor parte de los años noventa y los ingresos de la mitad inferior de los hogares aumentaron muy modestamente, a pesar de la disminución del desempleo.

Los recortes introducidos por Martin impidieron que el Gobierno liberal cumpliera su promesa de poner en marcha un programa de atención infantil y aprendizaje en edad temprana, obligando a las familias trabajadoras a buscar soluciones al respecto. Lo que es peor, su revolución fiscal y falta de liderazgo federal en materia de política social han hecho del Canadá una sociedad mucho más dependiente del mercado, acercándola al modelo estadounidense. Entre 1993 y 2002, la diferencia entre el nivel del gasto destinado a programas civiles del Canadá y el de los Estados Unidos cayó de unos más que aceptables 15,2 puntos porcentuales del PIB a apenas 5,7.

Martin y otras personalidades sostienen que a mediados de los años noventa el Canadá se encontraba en una situación fiscal tan desastrosa que la única alternativa era la aplicación de recortes drásticos. Sin embargo,

como alegaron entonces el movimiento obrero y macroeconomistas eminentes como Lars Osberg y Pierre Fortin (ambos antiguos presidentes de la Asociación Canadiense de Economistas), la deuda creciente no era el resultado de haber gastado en exceso, sino de la grave crisis sufrida entre 1989 y 1991, que se vio agravada por los tipos reales de interés excepcionalmente elevados impuestos por el gobernador del Banco del Canadá, John Crow, en su búsqueda del Santo Grial de la inflación cero.

El equilibrio presupuestario ajustado cíclicamente a mediados del decenio de 1990 era igual al promedio de la OCDE (4,6 por ciento del PIB en 1995), e inferior al de la zona euro. Como hicieron otros países, el Canadá podría haber introducido ajustes fiscales mucho más modestos e ir recuperando gradualmente el equilibrio presupuestario con la mejora de la coyuntura económica. A mediados de los años noventa, los impuestos estaban ligeramente por debajo de la media europea y podrían haberse aumentado como mínimo para situarse al nivel de los aplicados en los Estados Unidos por la Administración Clinton. El Canadá no tenía verdaderos problemas para financiar los préstamos contraídos por el Gobierno, que estaban y están expresados mayoritariamente en dólares canadienses.

Una característica distintiva de las guerras para librar el déficit del Canadá fue hacer cundir el miedo. Como documentó la periodista canadiense Linda McQuaig en su libro *Shooting the hippo*, los medios de comunicación y el Gobierno avivaron temores infundados de impago de la deuda e incluso pretendieron una rebaja de la deuda del Canadá ante influyentes círculos internacionales como la junta editorial del *Wall Street Journal* para fomentar un sentimiento de crisis.

Las consecuencias macroeconómicas de la considerable reducción fiscal aplicada en el Canadá se vieron limitadas por el cambio a una relajación de la política monetaria, así como por la notable depreciación del dólar canadiense frente al dólar de los Estados Unidos. A pesar de la austeridad fiscal, el Canadá creció un tanto más rápidamente que los Estados Unidos y la mayor parte de los países europeos entre principios del decenio de 1990 y 2000. Pero el desempleo tardó mucho en disminuir, pasando del 11,2 por ciento de 1992 al nivel aún alto del 8,7 por ciento en 2000. Los salarios reales promedio por hora y semana se mantuvieron durante todo el período, poniendo de relieve hasta qué punto la economía infrautilizó su potencial. Para los trabajadores canadienses, los años noventa fueron un decenio perdido.

Como alega Paul Martin, de la experiencia del Canadá pueden extraerse enseñanzas. Pero las enseñanzas clave son que los recortes drásticos del gasto

público perjudican gravemente el bienestar de las familias trabajadoras, y que existen alternativas mejores.

Nota

¹ <http://www.ottawacitizen.com/business/Europeans+Paul+Martin+advice/2616493/story.html>.

Andrew Jackson es economista jefe y director nacional de política social y económica del Congreso del Trabajo del Canadá (CTC), donde trabaja desde 1989. También es profesor investigador en el Institute of Political Economy de la Carleton University, investigador asociado del Canadian Centre for Policy Alternatives, y miembro del School of Policy Studies de la Queen's University. Ha escrito numerosos artículos para publicaciones populares y académicas, y es el autor de Work and labour in Canada: Critical issues (Canadian Scholars Press, 2005).