

Política presupuestaria para tiempos de crisis: algunas consideraciones

José M. Domínguez Martínez*
Miguel González Moreno**

1. El laberinto de la crisis

Hubo un tiempo, en el centro de los años dorados de la *Gran Moderación*, en el que, si no completamente desaparecidos los ciclos económicos, parecía que, al menos, las depresiones prolongadas eran un lejano recuerdo de un pasado en el que el progreso económico aún no había tenido la oportunidad de distribuir los dividendos de la estabilidad permanente. Hasta tal punto era así que incluso la noción de riesgo llegó a evanescerse en los dominios del sistema financiero internacional. Aunque ya el verano de 2007 vino cargado de nubarrones que anunciaban turbulencias financieras, la realidad de una *Gran Recesión* instalada, más allá de los estrictos criterios técnicos, cuatro años después en buena parte del mundo desarrollado, desborda las previsiones más pesimistas de entonces. Puede que haya intervenciones públicas que sean contraproducentes para el crecimiento económico, pero la crisis internacional ofrece algunas conclusiones que no por conocidas deben dejar de apuntarse: la ausencia de mecanismos autocorrectores para que las fuerzas del mercado por sí mismas recuperen, de manera razonable, la senda de la estabilidad; la magnitud y las consecuencias de la crisis habrían sido mucho mayores de no haberse llevado a cabo intervenciones públicas a gran escala (Domínguez y López del Paso, 2011).

Si la necesidad de la intervención pública apenas admite discusión, en contraposición, el campo del debate relativo a las políticas de estabilización ha quedado com-

pletamente desarbolado en cuanto a sus límites, si es que realmente existían. En parte por los deméritos atribuidos a la profesión económica al hilo de la crisis y también por los enormes contrastes de diagnóstico, análisis y prescripción existentes entre las diversas escuelas de pensamiento económico, los focos de opinión acerca de las recetas para salir de la crisis se han multiplicado de forma indiscriminada.

Lo anterior es quizás también producto de la extraordinaria complejidad del panorama en el que nos encontramos inmersos, que, por sus connotaciones, no encuentra paralelismo exacto con ninguno de los episodios históricos. A la intensidad y duración de una crisis, anclada en un bucle de efectos negativos entre los sectores real y financiero, se une un marco de globalización mundial favorecida por la imparable extensión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En el caso de la Unión Europea, la puesta en entredicho de unos esquemas institucionales, hasta hace poco considerados irreversibles, añade grados de dificultad e introduce elementos, más que de incertidumbre, de riesgo de situarnos ante un abismo hacia lo desconocido. La construcción de una unión monetaria sin una unión fiscal y presupuestaria ha acabado demostrando que el proyecto europeo era tan solo un gigante con los pies de barro.

De poco sirve ahora, sin embargo, por lo que concierne a la realidad inmediata de nuestro país, entretenerse en lo que podía haber sido y no fue, sino que puede ser bastante más productivo, con vistas al nuevo ciclo legislativo, vislumbrar qué actuaciones son las más eficaces para facilitar la salida de la crisis. Este artículo se ocupa de aquellas que encajan dentro de la política presupuestaria,

* Universidad de Málaga.

** Universidad de Granada.

bajo la premisa de que, dentro de las que siguen siendo competencia del gobierno español, una parte sustancial de tales actuaciones ha de descansar en la vertiente regulatoria¹. El abanico de las reformas estructurales planteadas para la economía española es amplio (OCDE, 2010, págs. 51-55) y existen una serie de prioridades, como la mejora de los logros educativos en la enseñanza secundaria (OCDE, 2011c, pág. 140), que no pueden quedar eclipsadas por las urgencias de la crisis.

El planteamiento que se efectúa, que debe entenderse como un simple esbozo, responde al siguiente enfoque metodológico: se estima que es crucial partir de un diagnóstico lo más atinado posible de la realidad sobre la que se pretende incidir; la identificación de objetivos y prioridades, con sus correspondientes cuantificaciones, debería ser la siguiente tarea; igualmente imprescindible es tener una idea clara de cuáles son los instrumentos disponibles, así como los márgenes reales de actuación, en el marco de las restricciones institucionales internas y externas, cualitativas, cuantitativas y temporales, que hayan de afrontarse; por último, dentro de una primera aproximación, sería preciso establecer una batería de medidas conectadas con las principales metas perfiladas. Huelga subrayar que la formulación de un programa concreto de estas características exigiría una serie de condiciones que desbordan claramente los límites y las pretensiones de un artículo de esta naturaleza.

2. El marco de actuación: las restricciones

Como es conocido, la presente crisis, con respecto a las anteriores, tiene una gran dificultad añadida: no podemos utilizar, como sí hicimos en el pasado, las políticas monetaria y cambiaria, en tanto que la presupuestaria ha visto reducirse considerablemente sus grados de libertad. Estas limitaciones se conocían y se aceptaron con todas sus consecuencias desde el momento en que se decidió pertenecer a la Eurozona. No obstante, teniendo en cuenta que la economía española se encuentra entre la espada del Directorio Europeo y la pared de la crisis económico-financiera, urge el diseño y la aplicación de una política presupuestaria que restablezca el equilibrio en las cuentas públicas.

Antes de plasmar una propuesta orientada a afrontar la situación actual, se considera conveniente expo-

ner una serie de principios y criterios orientadores generales²:

- El establecimiento de las bases de la política presupuestaria requerida para superar los retos de la sociedad española en los años venideros haría necesario una revisión sistemática global tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos públicos, lo que no resulta compatible con la imperiosa necesidad de hacer frente, sin ningún tipo de dilación, a la actual coyuntura. Por el contrario, las acciones con fines estabilizadores deben responder a las conocidas “tres Ts” (“timely-temporary-targeted”), que, en nuestro idioma, podrían reconvertirse a las “tres Ps” (“puntuales-pasajeras-particularizadas”)³.
- Por lo que concierne al gasto público, la noción de eficiencia no debe confundirse con la de austeridad. La primera debe imperar incluso en una época de abundancia, a partir de dos interrogantes básicos: ¿Puede alcanzarse el nivel actual de producción con menos recursos? ¿Puede alcanzarse un mayor nivel de producción con los mismos recursos? La fase actual obliga a prestar especial atención al primero de estos interrogantes. En esta misma línea, el foco debe ser el producto obtenido con una actuación pública y no tanto el gasto incurrido, teniendo en cuenta que no son conceptos equiparables.
- Por otro lado, cualquier acción de estímulo de la demanda debe procurar compaginarse con la satisfacción de necesidades sociales efectivas.
- La composición y la calidad del gasto público tienen una gran relevancia en el proceso de consolidación presupuestaria, que debe priorizar las rúbricas que mejoren la capacidad de crecimiento (Comisión Europea, 2010b). Aunque su plasmación efectiva de forma omnicompreensiva no deja de ser una quimera, la extensión de la filosofía del presupuesto base cero, a través de una revisión periódica de los

² No se entra a considerar la incidencia del marco de estabilidad presupuestaria, que hemos analizado en otros lugares (Domínguez y González, 2004; Domínguez y López Jiménez, 2011).

³ Estas tres dimensiones son particularmente difíciles de reconciliar en el caso de las inversiones. Además, aun cuando el contexto económico requiera medidas con el mayor impacto sobre el empleo, éstas pueden no ser necesariamente las más apropiadas en una perspectiva a largo plazo. Los programas de inversión tienen que superar diferentes retos en la práctica, entre ellos el de carácter administrativo, particularmente relevante en países con una gran fragmentación municipal como España. Vid. OCDE (2011a, págs. 8-10).

¹ Es imprescindible que una política fiscal activa se alíe con todos los instrumentos disponibles de política económica (Valle, 2009, pág. 2).

programas de gasto, es una prioridad. Una alternativa puede consistir en el establecimiento de *programas crepusculares* (con vigencia temporal predeterminada), tanto en el lado de los gastos como –ante situaciones excepcionales– en el de los ingresos.

- En aquellos casos en los que, por razones de justicia, sea oportuno establecer ayudas a las familias, se estima que es conveniente recurrir a la fórmula de las transferencias directas en lugar de los gastos fiscales, que, al margen de su menor transparencia, tienen el riesgo de que queden excluidas las personas más necesitadas.
- Ante la posibilidad de un retraso en la recuperación del pulso económico, y a fin de aliviar la precaria posición de familias no receptoras de rentas, el Estado debe asegurar los recursos necesarios para paliar las situaciones de extrema necesidad.
- La consolidación fiscal en España ha de articularse a través de las facetas del gasto y del ingreso (Valle, 2011a, pág. 21), toda vez que, como se destaca en Beynet *et al.* (2011, pág. 9), el deterioro de las finanzas públicas tiene su origen en ambas.
- La implementación de la consolidación fiscal debe regirse por una serie de principios y orientaciones a fin de sentar las bases para elevar el crecimiento potencial, a través de políticas como las propuestas por la Comisión Europea (2010a) para el horizonte 2020: crecimiento basado en el conocimiento y la innovación, eficiencia, competitividad, sostenibilidad e inclusión social.
- La experiencia histórica de la aplicación de la política presupuestaria en tiempos de crisis permite extraer algunas lecciones (Valle y Navarro, 2009, págs. 103-104): i) debe enmarcarse en un plan creíble y bien estructurado; ii) las crisis financieras deben resolverse antes de abordar medidas de estímulo; iii) debe arbitrarse solo cuando los agentes económicos tienen restricciones en sus decisiones de gasto; iv) su diseño debe ajustarse a las características específicas de la crisis; v) el estímulo adoptado debe ser sostenible; y vi) las medidas deben ser fácilmente reversibles.

3. Los retos de la economía española

Cualquier análisis, por superficial que sea, de la coyuntura económica española no puede dejar de entre-

ver algunos problemas fundamentales (González, 2011a, 2011b). La existencia de un mercado de trabajo que, incluso en el momento álgido de la última expansión económica, no fue capaz de situar la tasa de paro por debajo del 8%, y donde existe una acusada dualidad, es el síntoma más patente de la incapacidad del modelo vigente⁴. El excesivo protagonismo del complejo constructor-inmobiliario en la fase expansiva está pasando aún la factura a un aparato productivo en el que la insuficiente orientación hacia las actividades más innovadoras y avanzadas tecnológicamente actúa como freno de la competitividad empresarial. Igualmente la lentitud del proceso de recomposición del sistema bancario, lastrado por unas altas tasas de morosidad y apremiado por crecientes necesidades de capitalización y liquidez, actúa como rémora de la recuperación. La continuación de la fase de “desapalancamiento” del sector privado es asimismo un factor inhibitor de una mayor actividad.

La situación de las finanzas públicas actúa como envolvente del diseño de cualquier política presupuestaria. España es uno de los países donde más crudamente se manifiesta el dilema respecto al ritmo y al alcance de la consolidación fiscal. Desde el punto de vista de la demanda, es evidente que toda medida restrictiva resulta perjudicial a corto plazo; a su vez, un aplazamiento del programa de reequilibrio fiscal puede generar una pérdida de confianza internacional, dificultar la entrada de capitales y elevar el coste de la deuda⁵. Ahora bien, a la vista de la situación por la que se atraviesa, no es descabellado plantear, en el marco de un acuerdo a escala europea, una cierta graduación del proceso de restauración de los equilibrios presupuestarios, que, en cualquier caso, es altamente dependiente de la recuperación de la actividad y del empleo. No han faltado planteamientos que sostienen la noción de *austeridad expansiva*, si bien el soporte empírico encontrado es bastante escaso y sujeto a unas condiciones económicas muy específicas⁶.

⁴ Según el FMI (2011c, pág. 5), “España no ha evitado la situación dual del mercado de trabajo, mientras que los países que antes de la crisis reformaron su regulación cosechan ahora los beneficios en la forma de menores pérdidas de empleo durante la recesión, y tasas de paro inferiores a las de antes de la crisis”.

⁵ A partir del análisis de la experiencia de los últimos años, Valle (2011b, pág. 17) señala que “el diferencial entre la deuda pública española y el bono alemán responde más a la situación económica que a la evolución del déficit”.

⁶ Al respecto puede verse Ontiveros (2011). Brittan (2011) llega a afirmar que “es preciso coger el toro por los cuernos y decir que la política fiscal debe pretender el equilibrio de la economía y no solo el del presupuesto nacional, especialmente cuando la política monetaria no puede hacer el trabajo por sí misma”. El análisis de los pros y los contras del ajuste viene centrando desde hace algún tiempo el debate. Vid. FMI (2010, pág. 11).

Las dificultades intrínsecas a las decisiones a adoptar han sido sintetizadas por Blanchard en la presentación de las previsiones del FMI (2011a, pág. xiv) de septiembre de 2011: “la consolidación no puede ser demasiado rápida o matará el crecimiento. No puede ser demasiado lenta o matará la credibilidad. La velocidad dependerá de las circunstancias de cada país, pero la clave continúa siendo la consolidación creíble a medio plazo”⁷.

Desde la OCDE (Beynet et al., 2011; OCDE, 2011b) se insta a los responsables gubernamentales a alcanzar una rápida consolidación fiscal para promover la confianza del inversor, aunque mitigando su impacto negativo sobre la actividad⁸. El ritmo trepidante de los acontecimientos a lo largo de los últimos meses, alterados por los sucesivos episodios de crisis de la deuda soberana en la Unión Europea, ha dejado obsoleto el anterior discurso oficial de la conveniencia del mantenimiento de las medidas de apoyo hasta que la recuperación económica pudiera ser considerada como autosostenible y la estabilidad financiera hubiese sido restaurada⁹. Ahora bien, el riesgo más que amenazador de que no se recupere la actividad económica puede provocar que, como apunta Wolf (2011), la economía “fracase en alcanzar *velocidad de escape* y surja el peligro de que se precipite de nuevo sobre la tierra”¹⁰.

En la economía española se dan plenamente las circunstancias que justifican la utilización de la política presupuestaria¹¹, pero las limitaciones prácticas para su utili-

⁷ No obstante, el FMI (2011b, pág. 7) se muestra más contundente en relación con los países sometidos a una severa presión del mercado, que “no tienen ninguna opción sino incrementar sus planes de reducción del déficit plenamente y sin retraso”. Hubbard (2011), en relación con el caso estadounidense, considera que es preciso integrar los enfoques de la austeridad y del estímulo para diseñar una salida a la crisis. En una línea similar, Derwis (2011) propone la opción de estimular ahora y anunciar repliegues futuros.

⁸ El panorama es tan complicado que, sobre todo ahora que están tan de moda las citas agustinianas, podría afirmarse que no hay salvación fuera de la disciplina fiscal, pero casi tampoco dentro de ella.

⁹ Vid., por ejemplo, Comisión Europea (2010a, pág. 23).

¹⁰ El hecho de que las previsiones económicas más recientes muestren el retorno de una recesión, según los criterios técnicos, obliga a preparar dispositivos para atenuar el impacto social de un nuevo aterrizaje forzoso.

¹¹ Tales circunstancias, según Valle y Navarro (2009, págs. 102-103), son, entre otras: gravedad de la crisis, fuerte contracción de la demanda privada, deterioro de las expectativas de consumidores y empresas. Aun cuando recientemente ha existido una considerable controversia acerca de la magnitud de los multiplicadores de las medidas fiscales, las condiciones de la actual coyuntura propician, con respaldo de la evidencia empírica, que presenten un mayor valor (Domínguez, 2009).

zación son extraordinarias. Los siguientes son algunos de los problemas con los que han de enfrentarse los nuevos *policy makers*:

- ¿Cómo lograr la creación de puestos de trabajo, de manera directa e inducida?
- ¿Cómo ayudar a la absorción del *stock* de viviendas sin vender?
- ¿Cómo aliviar la situación de los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo?
- ¿Cómo mantener la oferta de servicios y prestaciones asociada al Estado del Bienestar?
- ¿Cómo favorecer la circulación del crédito en el conjunto de la economía?
- ¿Cómo promover la adecuada transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo?
- ¿Cómo fomentar la aparición de proyectos generadores de renta y de empleo?
- ¿Cómo inducir la diversificación de la actividad productiva?
- ¿Cómo estimular la competitividad empresarial y la apertura a nuevos mercados internacionales?
- ¿Cómo favorecer una mayor competencia en los *sectores protegidos*?
- ¿Cómo propiciar la realización de proyectos de inversión empresarial?

4. Medidas de política presupuestaria

Dada la complejidad de la situación, es necesario un programa de política económica en el que se establezcan unos objetivos claros y graduados en el tiempo, diferenciando entre aquellos problemas que tenemos que afrontar en el corto, en el medio y en el largo plazo, evitando incurrir en posibles incompatibilidades y contradicciones. Cada objetivo ha de incluir el diseño y el despliegue de la estrategia más idónea para alcanzarlo, así como una enumeración y valoración de las actuaciones a poner en práctica.

A continuación se apuntan algunas posibles actuaciones de carácter presupuestario¹²:

Mantenimiento de la renta:

- Programa de garantía de ingresos mínimos a familias en situación de necesidad.
- Dotación de un fondo para hacer frente a las necesidades básicas de personas afectadas por la crisis económica sin recursos suficientes¹³.

Mercado de trabajo:

- Plan de choque contra el desempleo de colectivos desaventajados¹⁴.
- Fomento del alquiler como vía de favorecimiento de la movilidad geográfica.
- Vigilar el juego conjunto del régimen de prestaciones sociales y de los impuestos a fin de evitar situaciones de desincentivo laboral merced a tipos impositivos implícitos muy elevados.
- Programas de reinserción laboral mediante una conexión efectiva con el mundo de la empresa.
- Programas de prestaciones por desempleo adicionales vinculadas a la realización de una estancia formativa en una empresa¹⁵.

¹² Un inventario de las actuaciones desarrolladas en los últimos años en el ámbito de la política económica nacional se recoge en Tesoro Público (2011).

¹³ Sin perjuicio de algún impuesto o recargo extraordinario de solidaridad que pudiese ser oportuno aplicar, podría constituirse un fondo público con aportaciones voluntarias, que podrían asimilarse fiscalmente a las donaciones para fines de interés social, con aplicación de la deducción de la cuota en el ejercicio 2014.

¹⁴ La gravedad del desempleo justifica plenamente que se habilite un hueco para instaurar medidas de creación directa de empleo, en la doble fórmula de los programas de empleo público y de las subvenciones al empleo (Domínguez, 1986, 1987), en línea con algunas de las medidas planteadas en el Plan Obama para la creación de empleo (The American Jobs Act, 2011). Como advierte Torres (2011, pág. ix), "la ventana de la oportunidad para impulsar la creación de empleo y la generación de renta se está cerrando, pues la exclusión del mercado de trabajo está empezando a consolidarse y el descontento social aumenta".

¹⁵ En el programa desarrollado en el estado norteamericano de Georgia se contemplan estancias de hasta ocho semanas. Vid. State of Georgia (2009).

- Evitar el favorecimiento de procesos de destrucción de empleo por la vía de tratamientos fiscales y presenciales preferentes.

Vivienda:

- Plan de acceso a la vivienda mediante la fórmula de alquiler con o sin opción a compra.

Creación de empresas:

- Programa de apoyo a los emprendedores¹⁶.

Innovación y competitividad:

- Fomento efectivo de la innovación empresarial y de la investigación aplicada¹⁷.
- Fortalecimiento de las redes de apoyo empresarial para la prestación de servicios comunes y la apertura al exterior.

Financiación:

- Dotación de fondos de *capital riesgo* y *capital semilla*.
- Impulso de un programa de microcréditos adaptados a la realidad española.
- Plan de regularización de pagos pendientes en el ámbito del sector público.

Gestión pública:

- Gestión avanzada de compras públicas.
- Identificación y extensión de las mejores prácticas de gestión.

¹⁶ A partir de estudios realizados en Estados Unidos, han surgido recomendaciones en el sentido de que los recursos públicos destinados a las pequeñas empresas en general se concentren en las denominadas *gacelas* (The Economist, 2011a). La posición sumamente rezagada que ocupa España en las clasificaciones internacionales acerca de la facilidad para la creación de una empresa (puesto 133º) sigue siendo destacada como una rémora. Vid., por ejemplo, The Economist (2011b, pág. 6).

¹⁷ Valle (2008, pág. 26) subraya la relevancia de contar con sólidos canales de conexión entre las necesidades empresariales y los centros investigadores.

- Adopción de medidas para el aumento de la eficiencia¹⁸.
- Consideración de los incrementos de productividad por el uso de medios tecnológicos en el sector público en el proceso de asignación presupuestaria.
- Aprovechamiento de las oportunidades del *e-gobierno*.
- Plan de ahorro, sin menoscabo de las funciones esenciales, que permita reasignar recursos para atender necesidades perentorias y/o actuaciones orientadas a la reactivación económica.
- Racionalización y coordinación de las estructuras administrativas.
- Extensión de mecanismos de cooperación intermunicipal.
- Plan para la minoración de los desfases existentes en el ámbito de la gobernanza multinivel (de información, de capacidad, fiscal, administrativo y de política económica) (OCDE, 2009).
- Aplicación del principio del beneficio para mejorar la asignación en el ámbito de servicios públicos individualizables no esenciales.
- Fórmulas de colaboración público-privada para la realización de proyectos de inversión.

Conocimiento:

- Programa de implantación de los conocimientos económicos y empresariales en la enseñanza primaria y secundaria.
- Programas intensivos de formación empresarial, idiomas y nuevas tecnologías para personas en situación de desempleo.

Medio ambiente:

- Fomento del ahorro y de la eficiencia en el ámbito de la energía.

¹⁸ En Domínguez y Rueda (2005) se describen algunas de las fórmulas adoptadas en otros países, como la gestión orientada a los resultados o la acomodación del proceso presupuestario a las prioridades del gasto.

- Promoción del uso del transporte colectivo.

Fiscalidad:

- Plan de choque contra el fraude fiscal.
- Supresión de posibles vías de elusión fiscal.
- Reforzamiento de la imposición medioambiental.
- Revisión de la fiscalidad del alcohol y del tabaco.
- Extensión del régimen de estimación directa en el IRPF y en el IVA.
- Estudio de la sustitución de tipos impositivos reducidos en el IVA por ayudas directas a las familias con menores niveles de ingresos.
- Minoración de las cargas impositivas sobre el trabajo, a fin de reducir la *cuña fiscal*, a cambio de una mayor tributación en el ámbito del consumo, examinando la posibilidad de implantar un gravamen de carácter personal y progresivo a partir de unos niveles de consumo elevados. En su defecto, consideración de la fórmula del gravamen especial de los consumos suntuarios.
- Ajuste de la tarifa del IRPF a la inflación a fin de evitar la "progresividad en frío" sobre las rentas del trabajo.
- Simplificación y transparencia del sistema impositivo en su conjunto.
- Logro de una mayor homogeneidad en la configuración de los aspectos básicos de los impuestos cedidos a las comunidades autónomas, de manera que, a partir de una estructura de referencia común, la autonomía se ejerza fundamentalmente a través de la tarifa. En este contexto, deberían establecerse unos niveles mínimos de tributación en los impuestos de carácter más redistributivo, particularmente en el impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- Revisión y evaluación de todos los gastos fiscales.
- Imputación de un coste financiero por el uso de los recursos propios de las empresas, dotado de deducibilidad fiscal.
- Revisión y sistematización de la fiscalidad relacionada con la vivienda.

- Adecuación de los esquemas de tratamiento preferente hacia las pequeñas y medianas empresas, de manera que no se generen desincentivos para su crecimiento.
- Prolongación del régimen de libertad de amortización en relación con inversiones productivas nuevas.
- Recuperación del sistema de imputación de los dividendos percibidos en el IRPF.
- Tratamiento preferente de la reinversión de plusvalías en segmentos seleccionados en razón de su contribución al *crecimiento inteligente*.

5. Reflexión final

El lenguaje económico ya no es capaz de reflejar fielmente la gravedad de la situación en la que se halla la economía española. En estos casos es más ilustrativo acudir a las similitudes. En el mundo del montañismo, cuando las adversidades meteorológicas o los problemas de salud y cansancio desaconsejan que una expedición se empecine en hacer cumbre a toda costa, se recuerda una sabia máxima: *“Hay veces en que la cima no está arriba, sino abajo”*. Frente a una situación límite es inútil alcanzar lo imposible; lo sensato es bajar cuanto antes al campo base, para reponer fuerzas y recobrar la salud. Una vez repuestos, es el momento de retomar el camino que nos conducirá hasta la meta.

La economía española padece el mal de altura, dados los niveles alcanzados por factores condicionantes como la prima de riesgo, el coste de la deuda, el déficit público o el endeudamiento de los diferentes agentes económicos. En estas circunstancias es suicida, además de una quimera, empeñarse en conseguir cuanto antes la cima del crecimiento económico para generar empleo. Lo más adecuado es bajar de altitud, es decir, antes es imprescindible estabilizar las constantes financieras de la economía. Mientras las variables citadas continúen fuera de control carecemos del más mínimo margen de maniobra para recuperar la senda del crecimiento.

En esta ineludible tarea estabilizadora, el papel protagonista debe ser asumido por la política presupuestaria. Además, no cualquier política presupuestaria, sino la indicada para situaciones excepcionales, como sin la menor duda es la que ahora vivimos. A nuestro juicio, en los actuales momentos la política presupuestaria debe articularse en torno a un fin general, unos objetivos específicos,

unas estrategias coherentes y unas medidas concretas. A pesar de la excepcionalidad de la situación por la que atravesamos, un país avanzado como es España debe procurar que el fruto del esfuerzo de tantas generaciones, el Estado del Bienestar, no sea reducido a una mínima expresión en la falsa creencia de que ello nos permitiría superar la crisis. Precisamente ahora más que nunca debería ser prioritario preservar los mecanismos de cohesión social, aquellos que garantizan una vejez digna, una sanidad a la persona enferma, y una renta a quien involuntariamente ha perdido su trabajo. Sin duda, este sería el fin a salvaguardar.

Pero si queremos que esto no quede en una mera proclama bienintencionada, apremia fijar como objetivo el saneamiento y el reequilibrio de las finanzas públicas, para lo que sería conveniente desplegar varias estrategias en distintos frentes: ingresos, gastos y reformas¹⁹. Por un lado, sin olvidar su filosofía redistributiva, debe revisarse a fondo y con tino nuestro sistema tributario, de manera que se potencie al máximo su poder recaudatorio sin que por ello se desincentive la actividad, el consumo, el ahorro y la inversión. Por otro lado, y en paralelo, debe actuarse en el terreno del gasto, apurando hasta lo indecible las ganancias de eficiencia, puesto que es la vía que nos permitiría con los mismos o menores recursos continuar ofertando todo un conjunto de servicios públicos esenciales. Y por último, aunque no por ello es menos importante, ha llegado el momento de emprender una profunda reforma de las administraciones públicas, que no esté guiada por el reparto del poder político y económico, sino por un criterio esencial que emana de los cánones de la teoría del federalismo fiscal: ¿Cuál es la administración que prestaría más eficaz, eficiente y económicamente cada una de las tareas encomendadas al sector público en la triple vertiente de la asignación, la distribución y la estabilización?

A corto plazo, el saneamiento de las finanzas públicas es un cometido ineludible si queremos cumplir con los compromisos adquiridos con las instancias europeas. Pero esta ardua y difícil tarea no es más que un primer paso para la superación de la crisis que, inexcusablemente, debe ser complementada con la puesta en marcha de un conjunto de reformas estructurales en diversos campos, cuyos efectos serán constatables en el medio plazo: reforma en profundidad del sistema financiero, para que vuel-

¹⁹ Aun sin los tintes dramáticos de la situación actual, las experiencias reformadoras de algunos países europeos permiten extraer algunas enseñanzas tales como el carácter crítico de la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y el plazo requerido para que las reformas den su fruto, sin descartar incluso la posibilidad de un empeoramiento inicial de las condiciones (FMI, 2011a, págs. 70-71).

van a la normalidad los flujos de crédito a las empresas y a las familias; reforma del mercado de trabajo, de manera que su mayor flexibilidad modifique sus mecanismos de ajuste y permita una mayor elasticidad entre crecimiento y creación de empleo; reforma del sistema educativo, llave maestra para hacer posible un nuevo esquema de crecimiento y una mejora estructural de nuestras ventajas competitivas; y reforma del sistema productivo, pues no tendría sentido que, una vez realizados los ajustes presupuestarios, restablecido el crédito, flexibilizado el mercado de trabajo y renovado el sistema educativo, al final todo el esfuerzo realizado fuese para esperar meramente un nuevo renacimiento del sector inmobiliario y un ciclo turístico alcista. El futuro no puede ser el pasado.

Referencias bibliográficas

- BEYNET, P.; FUENTES, A.; GILLINGHAM, R., y HAGEMANN, R. (2011): "Restoring fiscal sustainability in Spain", OECD Economics Department Working Papers, No. 850.
- BRITTAN, S. (2011): "Where an Augustinian fiscal policy falls short?", *Financial Times*, 9 de septiembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a): "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", COM(2010)2020.
- COMISIÓN EUROPEA (2010b): "Public Finances in EMU 2010", *European Economy*, 4.
- DERVIS, K. (2011): "To solve our fiscal dilemma, look to the details", *Financial Times*, 1 de septiembre.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1986): "Política presupuestaria para la creación de empleo: un análisis de los programas de empleo público", *Hacienda Pública Española*, nº 101.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1987): "Las subvenciones al empleo: un aproximación teórica a sus efectos económicos", *Revista de Trabajo*, nº 87.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2009): "La política presupuestaria", Curso "Crisis: situación actual y medidas para salir de ella", UNED, Málaga, noviembre.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y GONZÁLEZ MORENO, M. (2004): "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el sector público estatal", *Cuadernos de Información Económica*, nº 183.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2011): "La crisis económica y financiera de 2007-09: la respuesta del sector público", *eXtoikos*, nº 1.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M. (2011): "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario la Ley*, 22 de diciembre.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005): "La dimensión y el papel del sector público en los países de la Unión Europea: tendencias recientes", *Información Comercial Española*, nº 827.
- FMI (2010): "Fiscal exit: from strategy to implementation", *Fiscal Monitor*, noviembre.
- FMI (2011a): "World Economic Outlook", septiembre.
- FMI (2011b): "Addressing fiscal challenges to reduce economic risks", *Fiscal Monitor*, septiembre.
- FMI (2011c): "Europe: navigating storm waters", *Regional Economic Outlook*, octubre.
- GONZÁLEZ MORENO, M. (2011a): "Anatomía de la crisis: una reflexión", *eXtoikos*, nº 1.
- GONZÁLEZ MORENO, M. (2011b): "La crisis económica: génesis, manifestaciones y salida", *Ateneo del Nuevo Siglo*, nº 14.
- HUBBARD, G. (2011): "The false choice of stimulus versus austerity", *Financial Times*, 18 de octubre.
- OCDE (2009): "Government at a glance".
- OCDE (2010): "OECD Economic Surveys: Spain 2010".
- OCDE (2011a): "Making the most of public investment in a tight fiscal environment. Multi-level governance lessons from the crisis".
- OCDE (2011b): "Perspectivas OCDE: España. Políticas para una recuperación sostenible".
- OCDE (2011c): "Economic policy reforms 2011. Going for growth".
- ONTIVEROS, E. (2011): "La austeridad mal entendida", *El País de los Negocios*, 6 de noviembre.
- STATE OF GEORGIA (2009): "American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) Plan for Workforce Programs".
- TESORO PÚBLICO (2011): "Update on policy measures towards a sustained and balanced growth path", noviembre.
- THE AMERICAN JOBS ACT (2011): "President Obama's Plan to create jobs now".
- THE ECONOMIST (2011a): "A helping hand for start-ups", 8 de octubre.

- THE ECONOMIST (2011b): "Europe and its currency", Special Report, 12 de noviembre.
- TORRES, R. (2011): "Editorial", en International Labour Organization, "World of Work Report 2011. Making markets work for jobs".
- VALLE, V. (2008): "¿Es hora de la política fiscal?", *Cuadernos de Información Económica*, nº 207.
- VALLE, V. (2009): "Opciones fiscales para la crisis", *Cuadernos de Información Económica*, nº 210.
- VALLE, V. (2011a): "El sector público antela crisis económica en España", *eXtarkos*, nº 1.
- VALLE, V. (2011b): "La falsa ilusión de la austeridad. Un comentario", *Cuadernos de Información Económica*, nº 221.
- VALLE, V., y NAVARRO, R. (2009): "El sector público ante la crisis económica", *Temas Actuales de Economía*, vol. 4.
- WOLF, M. (2011): "Struggling with a great contraction", *Financial Times*, 30 de agosto.