Rafael Muñoz de Bustillo

Por una política keynesiana de recuperación. ¿Hay alternativas a las políticas de ajuste en España?[1]

[1] El autor agradece a José Ignacio Antón las sugerencias realizadas a un borrador previo del artículo.



Puente de Alcántara, Alcázar y Convento de la Concepción Francisca en Toledo. J. P. Villaamil. Litografía / papel. *España artística y monumental*.

Tras muchos años de olvido del paradigma keynesiano, en el momento en el que la crisis mostró su intensidad, curiosamente, las principales instituciones financieras volvieron sus ojos a las recetas keynesianas reclamando una actuación decidida de los gobiernos. Pero hay varios factores que dificultan, hasta impedir en la práctica, la puesta en marcha de una política expansiva que permita consolidar la recuperación. Entre ellos se encuentran el dominio ideológico de una visión del mercado como orden natural que, en ausencia de interferencias, lleva a la sociedad a una posición óptima en términos de producción de bienes y servicios, o la incorporación de restricciones constitucionales a la generación de déficit.

En el presente artículo se analizan estos factores y se proponen algunas soluciones.

1. INTRODUCCIÓN

EL pasado mes de octubre, el catedrático emérito de Economía Política de la Universidad británica de Warwick, Robert Skidelsky, pronunció una conferencia con el título «Una perspectiva keynesiana de la depresión de 2007-8 y como recuperarse de ella». Durante la misma, Skidelsky, considerado el principal biógrafo de Keynes, recordó a los asistentes cómo la anterior ola globalizadora de finales del siglo XIX y principios del XX se había visto interrumpida por la incapacidad de los estados de hacer frente a la caída de la demanda vinculada a la crisis financiera de 1929 con una política coordinada expansiva. En su lugar, la puesta en marcha de políticas proteccionistas de reserva del mercado nacional y empobrecimiento del vecino tuvo como resultado el hundimiento del comercio internacional y la profundización de la crisis, sentando las bases para el proceso de rearme de Alemania e Italia que culminó con la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente Skidelsky, juntando su voz a la de otros prestigiosos economistas de renombre internacional, como el prolífico Paul Krugman, reivindicó el papel de la política keynesiana compensatoria en la resolución de la crisis.

Tras muchos años de olvido del paradigma keynesiano, sustituido por una creencia casi religiosa en la eficiencia de los mercados y su capacidad para autorregularse y evitar la entrada en recesión, los acontecimientos de 2007-2010 demostraron que esta visión amable de las economías de mercado era más fruto del deseo (y los intereses) de sus promotores que un relato fiel de la dinámica del capitalismo. Curiosamente, en el momento en el que la crisis mostró su intensidad, las principales instituciones financieras, como el FMI, y creadores de opinión económica, como *The Economist*, volvieron sus ojos a las recetas keynesianas reclamando una actuación decidida de los gobiernos para compensar, mediante una política contracíclica de generación de demanda, la caída de la demanda privada derivada de la crisis financiera. En la actualidad, enfrentados al peligro real de una segunda recesión como resultado de la prioridad otorgada por la UE a la consolidación fiscal incluso antes de haberse consolidado la recuperación, de nuevo alguien tan poco sospechoso como *The Economist,* la voz mundial del liberalismo económico *par excellence*, señalaba:

> «Ahora, más frecuentemente que lo contrario, los encargados de diseñar la política económica parece que se equivocan. Sus errores son de distinto tipo, pero dos sobresalen de los demás. Uno es un enorme énfasis en primar en el corto plazo la austeridad fiscal sobre el crecimiento. Solucionar este problema significa cosas distintas en distintos sitios: Alemania debería aplicar una política fiscal más expansiva, mientras que en Gran Bretaña se debería ser menos estricto a la hora de tensar las riendas de su política fiscal. Pero la obsesión colectiva con la austeridad a corto plazo a lo largo y ancho del mundo rico está haciendo daño» *(The Economist,* 1 de octubre de 2011).

Por su parte, el FMI, tras años ejerciendo de paladín de la austeridad fiscal, revelaba en su publicación estrella, el *Perspectivas de la Economía Mundial* correspondiente a octubre de 2010, que el estudio del impacto de las consolidaciones fiscales del pasado (reducción del déficit público) sobre el crecimiento económico permitía concluir que cada punto porcentual de reducción del peso del déficit público sobre el PIB está asociado a una reducción media del PIB en 0,5 puntos porcentuales en los dos años siguientes y al aumento del desempleo en 0,3 puntos[2]. Por su parte, el trabajo de Anna Ivanova y Sebastian Weber[3], del Departamento de Europa del FMI, permite aproximarnos al impacto que sobre el crecimiento tienen los planes de ajuste fiscal del Reino de España. Así, de acuerdo con estos autores, el ajuste fiscal reducirá el crecimiento del PIB en 2011 en algo más de dos puntos porcentuales, mientras que en 2012 el impacto sería algo menor situándose en 1,5 puntos porcentuales.

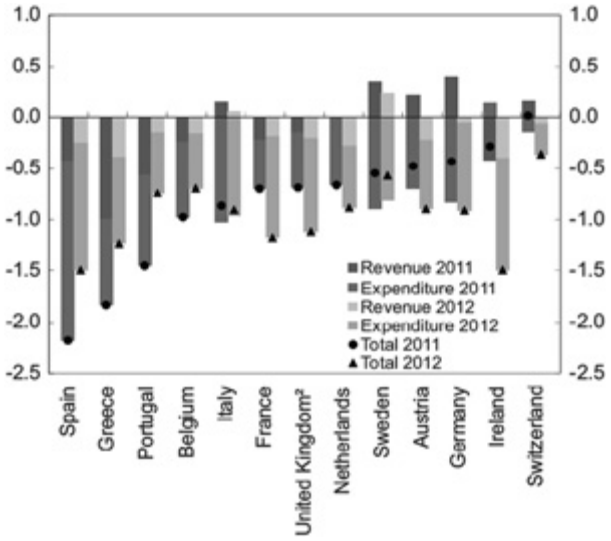
De forma que, en la medida que estas estimaciones sean correctas, podemos decir que España en la actualidad se encuentra inmersa en una situación de estancamiento económico inducido por la política económica de reducción acelerada del déficit público aplicada, ya que de no haber sido por dicho proceso de consolidación el país estaría creciendo por encima del 2% (y más si el resto de los países europeos redujeran también sus objetivos de ajuste fiscal y por lo tanto crecieran también a mayor ritmo). Por otra parte, como se puede comprobar en el gráfico adjunto, España sería, siempre de acuerdo con las estimaciones de los autores mencionados, el país de la UE donde el impacto del ajuste fiscal es, con diferencia, más intenso.

---

[2] *Perspectivas de la economía mundial*, octubre 2010, Capítulo 3**. ¿**Serán dolorosos los efectos macroeconómicos de la consolidación fiscal?, disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/texts.pdf

[3] Anna Ivanova and Sebastian Weber (2011): Do Fiscal Spillover Matters? *IMF Working Paper* 11/211,

FIGURA 1. *Impacto de la política fiscal sobre el crecimiento del PIB, 2011 y 2012*



Fuente: IMF (2011): Regional Economic Outlook. Europe, p. 22.

Este celo de converso en la reducción déficit público mostrado por las autoridades españolas, jaleadas por las instituciones europeas y los mandatarios del núcleo duro de la UE, ha dado lugar, parafraseando al Manifiesto Comunista, a un nuevo fantasma que recorre Europa: la consolidación fiscal acelerada. Para hacer las cosas, y la recuperación, todavía más difíciles, el gobernador del Banco Central Europeo sigue aplicando una política monetaria monolítica, orientada casi en exclusividad a garantizar la estabilidad de precios, como si el estancamiento de la economía europea no fuera una cuestión que debiera preocuparle, dando muestra de un celo que empequeñece la ortodoxia de sus colegas del FMI, por no decir de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, tras el desencadenamiento de la crisis el economista jefe del FMI, Olivier Blanchard, y sus coautores se planteaban, en un trabajo titulado *Repensando la política macroeconómica*, si no sería el momento de plantearse un objetivo de inflación que encorsete menos a la economía y que aumente la capacidad de actuación de los bancos centrales; en sus propias palabras: «Para concretar, ¿son los costes netos de la inflación mucho más altos a, digamos el 4 por ciento que al 2 por ciento, el rango objetivo actual?».[4]

[4] Olivier Blanchard, Giovanni Dell'Arriccia, and Paolo Mauro (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy,* IMF Staff Position Note February 12, 2010, p. 11.

Como se puede apreciar, las referencias recogidas más arriba ponen de manifiesto cómo las principales instituciones de salvaguardia del capitalismo mundial asumen la necesidad de aplicar una política fiscal razonablemente expansiva para garantizar la consolidación del capitalismo. De forma consciente hemos acudido a fuentes conocidas por su ortodoxia económica y por su pensamiento conservador, y por ello nada sospechosas de dejarse llevar por derivas intervencionistas.

Obviamente, desde ámbitos más liberales (en el sentido estadounidense, no europeo, del término) y menos beligerantes con la intervención pública en economía, la defensa de una política fiscal agresiva para evitar la (re)caída en recesión son todavía más claras. Sin ir más lejos, cuando se escribían estas páginas, Joseph Stiglitz, Memorial Nobel de Economía señalaba, tras hacer un breve relato de las causas inmediatas y estructurales de la crisis, que

> «La receta para el mal que aqueja a la economía global se deduce inmediatamente a partir del diagnóstico: hacen falta sólidos programas de gasto público que apunten a facilitar la reestructuración, promover el ahorro energético y reducir la desigualdad (...)»[5].

Parece, pues, que en el corto plazo no hay alternativas a la puesta en marcha de una política keynesiana de inyección de demanda efectiva, bien directamente mediante el aumento selectivo del gasto público[6], bien indirectamente mediante la puesta en marcha de una política monetaria expansiva agresiva y de cuantas intervenciones complementarias heterodoxas sean necesarias para hacer llegar el crédito a las empresas y reducir los niveles de endeudamiento de los particulares. Si es así, ¿por qué no se hace?

2. FACTORES QUE DIFICULTAN HACER LO QUE HAY QUE HACER

Varios son los factores que dificultan, hasta impedir en la práctica, la puesta en marcha de una política expansiva que permita consolidar la recuperación. En primer lugar, se encuentra el dominio ideológico de una visión del mercado como orden na-

[5] Joseph E. Stiglitz: «La cura para la economía», *El País, 09/10/2011.*

[6] En relación con este tema, de la lectura de un reciente trabajo de Dylan Matthews titulado «Did the stimulus work? A review of the nine best studies on the subject» donde se revisan nueve estudios que intentan estimar el impacto de los distintos paquetes de estímulo de la economía puestos en marcha por el Gobierno de Obama, se concluye que, en términos generales, los estímulos funcionaron de forma correcta, reduciendo el impacto de la crisis sobre el PIB y el empleo. Este trabajo está disponible en *http://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post.*

tural que, en ausencia de interferencias, lleva a la sociedad a una posición óptima en términos de producción de bienes y servicios. Este planteamiento, de forma tautológica supone que cuando el mercado falla en alcanzar esa solución de pleno empleo y producción máxima, ello se debe no a los problemas de coordinación inherentes al mismo sino a la presencia de arreglos institucionales que impiden su correcto funcionamiento; lo que propone es más (y no menos) mercado. Este elemento ideológico se manifiesta en todo su esplendor en la interpretación tan común en las tertulias de nuestras ondas hertzianas de que el Estado se debe comportar como lo haría cualquier familia prudente y no gastar más de lo que ingresa, siendo que, en una situación de recesión, esta regla lleva, como ya se sabe desde Keynes, a la profundización de la crisis.

La segunda de las restricciones es de un orden distinto. En este caso lo que se plantea es hasta qué punto, en un mundo crecientemente abierto, determinado país puede poner en marcha de forma autónoma una política expansiva de generación de demanda. Como resultado de una serie de cambios organizativos y de transporte así como fruto de las decisiones políticas tomadas de reducción del proteccionismo, en la actualidad la práctica totalidad de las economías del mundo, y ciertamente las europeas, tienen un alto nivel de integración en la economía mundial, lo que supone que una parte importante de su demanda se dirige hacia el mercado exterior en la forma de importaciones, al igual que una parte importante de su producción encuentra su destino en el exterior en forma de exportaciones.

En el caso de España, las importaciones suponen el 28%, mientras que las exportaciones suponen el 26% del PIB. Ello quiere decir que una parte importante de estímulo fiscal se filtrará hacia el exterior afectando, por lo tanto, positivamente a la demanda agregada de otros países pero no a la del país que realiza el esfuerzo de expansión fiscal (ya mediante aumento del gasto, ya mediante reducción de los impuestos). Obviamente, en el caso de aumento del gasto público es posible diseñar la política expansiva de forma que afecte cuanto menos posible a las importaciones, minorando la fuga exterior de demanda, pero en todo caso parte del efecto se «perderá» en el exterior. Ello supone que el coste de la medida recae en el país que impulsa la política expansiva, mientras que los beneficios de estas medidas afectan, parcialmente, a los países con los que habitualmente comercia. Por otra parte, dado el riesgo de que la política fiscal se traduzca en un aumento de la inflación, si ésta se realiza en un solo país el resultado sería una pérdida de competitividad por aumento de su inflación diferencial, lo que podría afectar a su demanda exterior. La respuesta natural a este problema es la de coordinar los esfuerzos expansivos de forma que sean todos los países los que pongan simultáneamente en marcha las

medidas de política expansiva. Una opción que, frecuentemente, como en la actualidad en la UE, no se consigue, bien porque no en todos los países la situación exija de una intervención igualmente decidida, bien por diferencias programáticas de los gobiernos en cuanto a la forma adecuada de combatir una situación de recesión, bien por diferencia en la capacidad de endeudamiento de los países.

En lo que a esto último respecta, el proceso de globalización ha supuesto también un proceso de desregulación financiera que, además de sentar las bases de la crisis[7], ha facilitado la creación de una masa ingente de dinero (conocido en el argot como *hot money*) que tiene en la especulación su fuente de negocio y que puede ejercer enormes presiones sobre empresas y países. Ello ha trasladado una parte importante de la soberanía económica de los países a «los mercados» y su lazarillo, las agencias de calificación, que pueden ahora influir de una forma directa en las decisiones económicas de los gobiernos. Obviamente, para ello hace falta que las economías nacionales (y los gobiernos nacionales) dependan de la financiación exterior para cubrir sus necesidades financieras. Precisamente, la liberalización comercial tenía como objetivo facilitar que fluyeran los capitales de aquellos lugares donde las necesidades de financiación eran inferiores a la capacidad de ahorro hacia aquellos otros que por cualesquiera razones (entre ellas el estar creciendo a una tasa mayor) tuvieran menos ahorro del necesario para financiar sus inversiones. De esta manera, se suponía que se relajaría la restricción externa a la que estarían sometidos los países. Sin embargo, esa dinámica se materializó en el aumento de la dependencia de muchos países (entre ellos el nuestro, fundamentalmente por las necesidades privadas, que no públicas) lo que paradójicamente ha supuesto, en la actualidad, una reducción de la capacidad de financiación, al endurecerse las condiciones de la misma. La promesa de financiación abundante y barata se ha convertido así en la pesadilla del diferencial de deuda con Alemania.

La tercera de las restricciones es más moderna y está vinculada a los factores tratados más arriba ya que, en no pequeña medida, es el resultado de la presión exterior, ya de los mercados, ya de algunos gobiernos de marcada ideología conservadora. Nos referimos a la incorporación de restricciones constitucionales a la generación de déficit. Antes de empezar hay que señalar que este tipo de restricciones son habituales en la normativa europea y nacional. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento incorporado al tratado de Maastricht, por el que se limitaba la capacidad de los países de traspasar el 3% de déficit público salvo en situaciones ex-

[7] Véase Federic Lordon (2009): *El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas*, Libros de la Catarata. Madrid.

cepcionales, y las leyes de techo de gasto vigentes en muchos países, entre ellos España, son buena muestra de ello. La novedad es la elevación de dicha restricción al máximo rango legislativo: su incorporación en la Constitución Española (art. 135) en los siguientes términos:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

   Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

El artículo prosigue indicando la naturaleza de prioridad absoluta de los intereses y el capital de la deuda pública y traslada a una futura Ley Orgánica la determinación exacta de: «Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública», así como «la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural». Dichos límites «sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

El debate sobre la conveniencia de establecer límites constitucionales al gasto público, en este caso al déficit público, es ciertamente antiguo en la Teoría de la Hacienda Pública. Los que escriben estas páginas recuerdan haberlo estudiado cuando asistían en calidad de alumnos a las clases de Hacienda Pública. Por lo tanto, poco hay de novedoso en esta propuesta. Lo que sí es novedoso es su aceptación, con nocturnidad y alevosía podríamos decir. En especial en un país como España que había hecho de la «inmovilidad» constitucional un elemento central de estabilidad institucional. Básicamente, se pretende trasladar a los «mercados» el compromiso futuro de España, caiga quien caiga, de ahí la prioridad del gasto en la carga de la deuda sobre cualesquiera otros consagrada en el artículo 135.4, en limitar su endeudamiento y por ello facilitar el pago de su deuda. Nada parece haberle importado

al legislador que, al así hacerlo, se impongan sacrificios innecesarios en términos de menor crecimiento económico y desempleo.

Pero además, el artículo consagra un concepto y una técnica de medición de la situación económica que tiene mucho de opción política (ya que supone dar prioridad a la estabilidad de precios frente a la lucha contra el desempleo) y que además presenta fuertes problemas teóricos y prácticos. Nos referimos a la consagración del concepto de déficit estructural como el indicador del umbral permitido de déficit. El déficit estructural es un concepto útil en la medida en que plantea el déficit excesivo, no en términos contables de ingresos menos gastos con respecto al PIB, sino teniendo en cuenta la situación de la economía que implica, por ejemplo, que en situación de crisis necesariamente aumentarán los gastos y disminuirán los ingresos (por ejemplo, en la actualidad la mitad del déficit *grosso modo* corresponde a la caída del ingresos y la otra mitad al aumento del gasto). Lo que se trata es de desentrañar si *teniendo en cuenta el momento del ciclo* el déficit supera o no supera el límite establecido. En definitiva, el déficit estructural tiene en cuenta el déficit «justificado» por la situación económica. Por lo tanto, este planteamiento es muy sensato y su inclusión en el texto digno de alabanza. El problema es cuando se «constitucionaliza» un concepto cuya elaboración práctica, esto es, contable, está sujeta a una enorme cadena de supuestos y cautelas. Así, pera determinar el déficit estructural hay que proceder, previamente, a abordar las siguientes tareas:

1) Calcular el PIB potencial. En pocas palabras, se trata de estimar cuál podría ser la producción de bienes y servicios alcanzable en España si se estuvieran utilizando todos los recursos de capital y trabajo disponibles.

    a. Ello exige realizar múltiples supuestos sobre la relación entre los factores productivos y el *output* final.

    b. Realmente lo que se intenta estimar no es tanto el PIB potencial sino el PIB potencial compatible con estabilidad de precios. Se supone que según una economía se acerca al pleno empleo de los recursos disponibles se intensifican las tensiones inflacionistas, de forma que lo que se intenta estimar es aquél PIB máximo compatible con estabilidad de precios.

    c. Para ello, hay que conocer cual es la tasa de desempleo a partir de la cual aparecerían tensiones alcistas en los precios (menos desempleo implica mayor capacidad de ejercer presión salarial de unos trabajadores disponibles que cada vez son más escasos). Este vínculo inverso

entre desempleo e inflación es la base que da forma al concepto de tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU en su acrónimo en inglés), cuya estimación permite, finalmente, conocer cuál es el empleo potencial. En lo que a esto respecta, tan solo señalar que la estimación de la NAIRU también lleva implícita la realización de múltiples supuestos y cómo frecuentemente su resultado refleja cambios rápidos a lo largo de los tiempos difícilmente explicables por la existencia de cambios en el mercado de trabajo. Como ejemplo de ello, en la figura 2 se reproduce una estimación de la NAIRU para España, en la que pueden apreciarse los fuertes cambios experimentados por la NAIRU desde mediados de los 90, paradójicamente bajo virtualmente las mismas instituciones laborales[8].

2) Una vez se tiene el PIB potencial, se calcula la brecha de PIB existente, definida como PIB potencial menos PIB realmente existente (bueno, PIB estimado). Esta brecha es la que se utiliza para saber cuál sería el déficit estructural. Básicamente lo que se busca conocer es, en presencia de déficit (de hecho, en cualquier situación de saldo presupuestario), en qué medida ese déficit corresponde a que al producirse un PIB inferior al potencial el gasto público es mayor (prestaciones por desempleo) y los ingresos públicos son menores y en qué medida dicho déficit es superior al que estaría justificado por las circunstancias económicas (la brecha de PIB existente). En el primer caso, al desaparecer la brecha desaparecería el déficit, mientras que en el segundo no. Ahora bien, para hacer este cálculo hay que:

   a. realizar supuestos sobre la sensibilidad de los gastos por desempleo a los cambios en el mercado de trabajo (lo que implica conocer la respuesta del empleo a los cambios en la brecha de PIB)

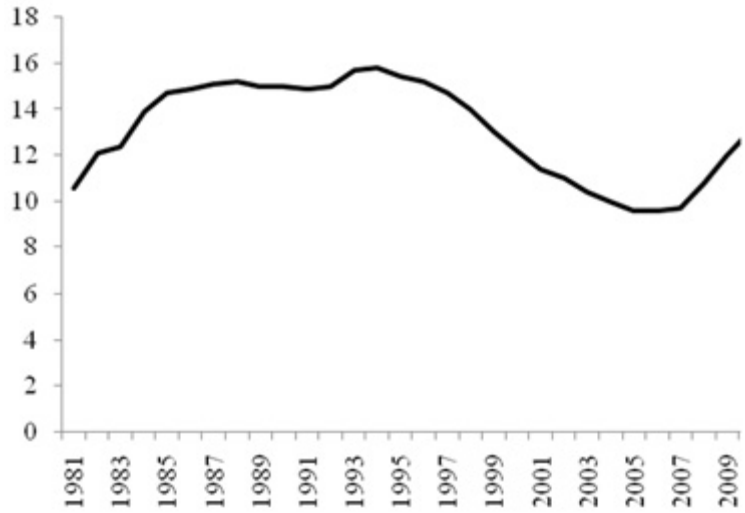
   b. estimar la sensibilidad de los ingresos impositivos a los cambios en la renta.

Como se puede imaginar el lector, el relato anterior no pretende explicar cómo se realiza la estimación de déficit estructural[9], sino trasmitir el «sabor» o la «sensación» de la complejidad del proceso y la existencia de numerosos pasos en los que

[8] Una revisión crítica de la utilidad de la NAIRU, que cubre desde sus problemas teóricos a la dificultad y falta de unanimidad de su estimación, se puede encontrar en James K. Galbraith (1997): «Time to Ditch the NAIRU», *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), pp. 93–108.

[9] La metodología utilizada en la UE se puede encontrar en *Public Finance in EMU- 2000 (European Economy, Reports and Studies n.º 3 2000)*, mientras que las estimaciones realizadas con dicha metodo-

FIGURA 2. *Estimación de la Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación de España (%)*



Fuente: Elaboración propia a partir de Antonio Díaz y Juan Varela (2009): *Estimación del PIB potencial, el Output Gap y el Saldo Estructural.* Dirección General de Presupuestos.

la incorporación de uno u otro supuesto pueden derivar en resultados bien distintos. En definitiva, el cálculo del déficit estructural no es como la medición de la temperatura corporal o el tiempo, y está sujeto a un enorme margen de error. Ello no significa que el concepto no sea útil, que lo es, pero sí le resta efectividad para el tipo de objetivo que se persigue al incorporar un límite constitucional al déficit.

Resumiendo, con la incorporación de la enmienda no sólo se limita la capacidad decisoria en materia de política fiscal de los futuros gobiernos y parlamentos del país, sino que se hace sin contar con una base científica que justifique que, al así hacerlo, se mejorará la gobernabilidad económica y la eficiencia (en el sentido de reducir la distancia entre el PIB potencial y real y, por lo tanto, el desempleo) y además se impone un criterio, el déficit estructural, que teniendo todo el sentido del mundo, sólo se puede cuantificar tras un largo y complejo proceso en el que se concatenan los supuestos y, por lo tanto, el margen de error.

---

logía correspondientes a los Estados miembros se puede encontrar en la publicación bianual de la UE *Cyclical Adjustment of Budget Balances* disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/adjustment/index_en.htm

La cuarta restricción a la que nos vamos a referir en estas páginas, y probablemente la más relevante en el largo plazo, tiene que ver con las restricciones medioambientales al crecimiento económico que en la última década han ganado presencia mediática, aunque no así programática, de la mano del calentamiento de la Tierra. En definitiva, el desempleo es el resultado de una caída del PIB en un primer momento, y de su estancamiento con posterioridad, que habría dado lugar, en la terminología utilizada más arriba, a la aparición de una brecha de output. Pero, note el lector y la lectora que en la estimación de esa brecha de output no interviene para nada el medio ambiente. El mundo de las funciones de producción que se utilizan para estimarlo es un mundo sin medio ambiente, sin recursos naturales y, lo que es más importante, donde la capacidad de la Tierra como factor sumidero de la producción conjunta no deseada: desechos, contaminación etc., es ilimitada. Como refleja de forma clara y amena Tim Jackson en su *Prosperity without Growth*[10], el modelo de funcionamiento de la economía de mercado exige de la existencia de un crecimiento permanente, como única vía de garantizar la absorción de la oferta de trabajo en un contexto de productividad creciente. Pero ese crecimiento que ahora añoramos, imprescindible, en ausencia de transformaciones profundas del sistema de organización social que posibiliten el crecimiento del empleo, genera a su vez tensiones medioambientales crecientes que se manifiestan, con toda su gloria, en la acumulación de gases con efecto invernadero que amenazan la prosperidad de las generaciones venideras (cada vez más próximas). No deja de ser paradójico que esta restricción, que probablemente sea la más importante, sea también la que menos presente está en los medios y en la literatura económica, quizá, como señala Jackson, por el analfabetismo medioambiental del que, salvo honrosas excepciones, han hecho gala los economistas.

3. ¿QUÉ HACER?

La primera batalla es claramente una batalla ideológica y educativa. Es necesario combatir una visión sesgada y errónea del funcionamiento de la economía que cifra todas las esperanzas de la recuperación en un aumento de la confianza que, cual *deux ex machina,* va a resituar a la economía en una senda virtuosa de inversión, consumo, crecimiento y aumento del empleo. Obviamente, el cambio de expectativas es importante, pero éste difícilmente se dará en una situación de estancamiento de la demanda, desempleo y capital instalado ocioso. La aparición de la crisis de la deuda ha servido para desviar la atención de cuáles fueron las causas inmediatas,

[10] Tim Jackson (2009): *Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet*, Earthscan, London.

desregulación financiera *cum* más mercado, y profundas, un aumento tendencial de la desigualdad, de la crisis económica. Es importante no olvidar de dónde venimos para saber qué es lo que hay que hacer y qué es lo que no hay que hacer.

En segundo lugar, debemos reflexionar sobre la penosa estructura impositiva del país, su enorme dependencia del ladrillo y su escasa suficiencia, que ha hecho que una históricamente profunda –pero comparada con otros países no tan grave– crisis económica se haya traducido en un hundimiento de los ingresos fiscales y en la aparición de una crisis fiscal de magnitudes desconocidas en el pasado más inmediato del país. Hace falta, por lo tanto, una refundación del sistema impositivo español con el principio de suficiencia como guía para la financiación en situaciones normales del nivel de gasto público que se quiere tener (y que en términos comparativos con la UE es relativamente modesto). Este proceso de refundación tiene que ir necesariamente unido a un esfuerzo de pedagogía económica y fiscal que enseñe a los ciudadanos que un Estado de Bienestar que contribuya a dotarles de seguridad en ámbitos como salud, pensiones, educación y prestaciones por desempleo, exige disponer de un sistema impositivo solvente. Los tiempos de máximas del tipo «bajar los impuestos es de izquierdas» deberían quedar para siempre en el pasado. De izquierdas es tener un sistema impositivo suficiente que exima, salvo en situación de recesión[11], al sector público de recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus gastos.

En tercer lugar, hay que cambiar el discurso europeo. La existencia de un mercado único pone restricciones a la realización de programas expansivos no selectivos de forma unilateral, pero ello no significa que tales programas no se puedan activar de forma coordinada. Lamentablemente, parece que las únicas veces que los países de la UE se ponen de acuerdo para coordinar su política fiscal es a la hora de poner en práctica políticas contractivas. Es hora de empezar, también en Europa, a reivindicar el papel de la política fiscal como herramienta para combatir una crisis que nace, en su ámbito real, por la caída de la demanda efectiva. Ello significa también que aquellos países que en la actualidad tienen superávit en la balanza comercial –fundamentalmente Alemania– tomen medidas para expandir su mercado interno, ya que el problema de déficit exterior de otros países europeos, entre ellos, y de forma muy importante, España, no es sino el otro lado de sus déficits. Un modelo basado fundamentalmente en la promoción de las exportaciones al resto de socios europeos no es, por motivos obvios, una experiencia que pueda generalizarse a todos los países.

[11] A lo que se podría añadir, en aplicación de una máxima de la Hacienda Pública clásica, la financiación de la inversión que, supuestamente, potenciará el crecimiento futuro y generará los ingresos extra necesarios para financiar la deuda contraída para su realización.

Ello exige también abrir nuevas vías de financiación, una de las cuales sería la emisión de Eurobonos, para no hacer depender a los Estados miembros del humor (interesado) de los mercados financieros y los caprichos de las agencias de calificación. También cabría contemplar que las inyecciones de liquidez se realizaran directamente a los Estados, especialmente en una situación en la que la inflación está bajo control y hay suficiente capacidad instalada y mano de obra ociosa para que dicho aumento de liquidez no se traduzca en mayor inflación. Para ello se podría contar también con la puesta en marcha de mecanismos de negociación centralizada tripartita. Resulta dudoso que dada la germanización que ha caracterizado al BCE desde su nacimiento, dicha política, aplicada de forma puntual y justificada por la crisis económica más grave desde la Gran Depresión, fuese a menoscabar de forma sustantiva la reputación anti-inflacionista de la máxima autoridad monetaria, como señalan las voces más agoreras.

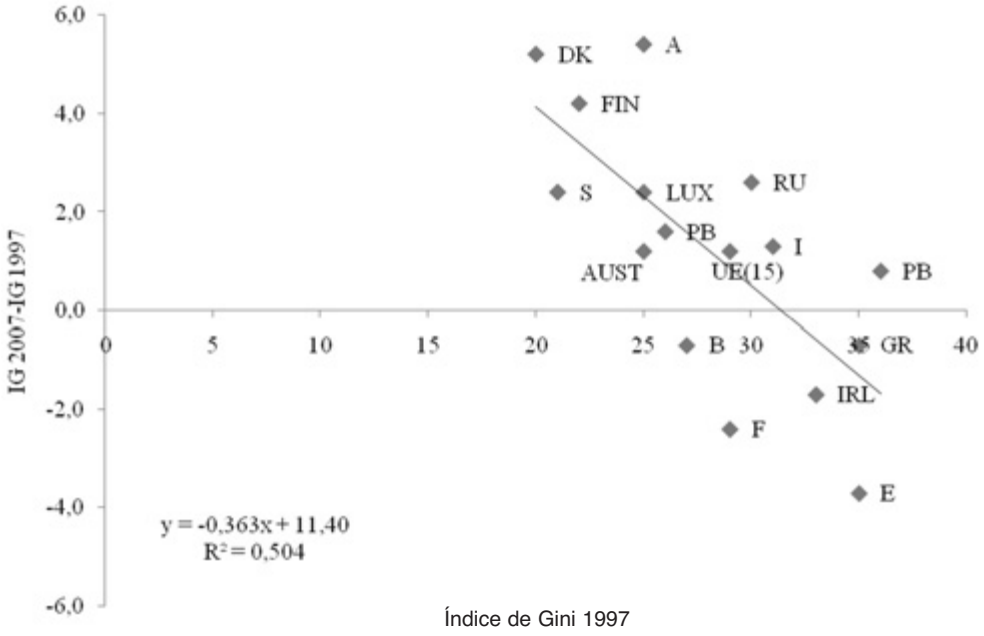
Entre las explicaciones de los factores que sentaron las bases para el hiper-desarrollo del sector financiero y el creciente protagonismo del endeudamiento a la hora de generar la demanda efectiva necesaria para mantener el crecimiento económico, destaca la que sitúa los cambios acontecidos en la distribución de la renta (el aumento de la desigualdad) como causa última de la crisis[12]. Según este planteamiento, la creciente desigualdad, que poco a poco iría extendiéndose por la mayoría de los países europeos (especialmente, como se puede ver en el gráfico 3, aquellos con menor desigualdad a mediados de la década de 1990) a imitación de los EEUU, pone a éstos en la misma vía, o sea, una situación de déficit crónico de demanda de consumo. Ello ocurre al trasladar la redistribución de la renta de aquellos con mayor propensión a consumir por tener rentas más bajas, a aquellos otros con menor propensión al consumo por tener rentas más elevadas. Una vez atenuada la onda expansiva de la revolución tecnológica que aumentó la inversión en la década de los 90, el mantenimiento de la demanda y la producción, el empleo y el crecimiento se hizo por vía del endeudamiento de las familias y empresas, hasta que el sistema financiero colapsó. La redistribución de la renta, como forma de garantizar el mantenimiento futuro de la demanda efectiva necesaria para generar empleo, sería pues otro elemento a tener en cuenta en aras a una recuperación sostenible en el tiempo[13].

---

[12] Algunas referencias donde se argumenta esta relación son: R G. Rajan, (2010): *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, Princeton; J E Stiglitz (2009): «Joseph Stiglitz and why inequality is at the root of the recession», *Next Left website*, 9 de enero 2009; y J-P Fitoussi, y F. Saraceno (2009): «How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances», OFCE Document de Travail, 2009-31.

[13] Agradezco a Fernando Esteve que llamará mi atención sobre esta cuestión.

FIGURA 3. *Desigualdad (Índice de Gini) en 1997 y cambios en la desigualdad 1997-2007*



Fuente: Eurostat-SILC y elaboración propia.

Por último, nos quedaría afrontar la restricción medioambiental. Para ello proponemos evaluar la posibilidad de potenciar lo que Jackson denomina keynesianismo medioambiental, que en el corto plazo implicaría potenciar las inversiones ecológicas como la rehabilitación energética de edificios, el desarrollo de tecnologías limpias y energías renovables, el rediseño de las redes de infraestructuras públicas, en especial la red eléctrica, la potenciación del transporte público y la inversión en espacios públicos y en protección y mantenimiento de los ecosistemas (Jackson, 2009, p. 177). En definitiva, el salto a un nuevo paradigma económico centrado en la sostenibilidad exige de fuertes inversiones en sectores que, en muchos casos, son intensivos en mano de obra. Utilicemos pues los recursos disponibles, actualmente ociosos por la falta de demanda efectiva, para activar dichas inversiones.