

TEXTO

CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**CRISIS ECONÓMICA Y MODELO SOCIAL:
LA SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Organiza: CÁTEDRA RAFAEL ESCUREDO DE ESTUDIOS SOBRE ANDALUCÍA Y CENTRO MEDITERRÁNEO DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA
Dirección: JUAN CANO BUESO, PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA
Patrocina: CAJAGRANADA y CAJA RURAL DE GRANADA
Lugar: Palacio de Bibataubín, Granada.

Granada
Del 10 al 13 de diciembre de 2012

12 de diciembre

“El principio de estabilidad presupuestaria”.

MANUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ,
DIRECTOR DE LA ESCUELA ANDALUZA DE ECONOMÍA

Introducción: así empezó todo y “todo” se veía venir

Sabido es que la vida está llena de casualidades. En diciembre de 2006, hace exactamente seis años –mismo día del mismo mes, y casi a la misma hora- el profesor **Robert Mundell** inauguraba la Escuela Andaluza de Economía pronunciando una conferencia con el título “El Euro: ¿realmente está haciendo su función? Implicaciones de su expansión”. Al profesor Mundell le otorgaron el Nobel de Economía en 1999 fundamentalmente por sus trabajos sobre política monetaria y fiscal y su análisis de las “áreas monetarias óptimas” (*“for his analysis of monetary and fiscal policy under different exchange rate regimes and his analysis of optimum currency áreas”*). Como su nombre indica,

una zona o región monetaria óptima es aquella en la que maximizaría la eficiencia económica si en ella se compartiera una única divisa. La presentación del conferenciante corrió a cargo de Carlos Solchaga, Ministro de Economía y Hacienda entre 1985 y 1993. La oportunidad en la elección del presentador era indudable. Una vez superados los llamados “criterios de convergencia” establecidos en **Maastricht el 7 de febrero de 1992 (Tratado de la UE)**¹, el Consejo de la UE² decidió entre los días 1 y 3 de mayo de 1998 cuáles de los 15 estados configurarían la Unión Económica y Monetaria (UEM). España fue uno de los 11 “aprobados”, y así a partir del 1 de enero de 1999 la peseta dejó de ser única unidad monetaria y de cuenta en España, y a partir de 1 de enero de 2001 el euro devino unidad de cuenta y medio de pago exclusivo³. España se había incorporado a las Comunidades el 1 de enero de 1986.

Solchaga conocía bien a Mundell y sus investigaciones, las cuales habían tenido muy en cuenta a la hora de decidir la pertenencia de España a la Eurozona. Resultaba muy oportuno que cinco años después se reencontraran.

Me ha parecido adecuado comenzar con Mundell porque si tenemos que hacer alguna reflexión sobre estabilidad presupuestaria, déficit o deuda pública, no tendremos tiempo de extendernos en un análisis generalista, deslocalizado e intemporal –interesantísimo por otro lado- y quizá sea más práctico situarnos aquí y ahora. El “aquí” sólo puede referirse a nuestra pertenencia a la UEM, y el “ahora” a las circunstancias extraordinarias por las que atraviesa nuestra economía. Y para comprender algo bien, no está de más identificar sus orígenes.

¹ In 1994, to prepare for the euro's arrival, the European Monetary Institute (EMI) was established. In mid-1998, the EMI was succeeded by the European Central Bank (ECB) Anteriormente, en 1986, se había firmado el Acta Única Europea que entró en vigor el 1º de julio de 1987.

² Actualmente son cuatro los textos constitutivos comunitarios:

- El Tratado de la Unión Europea[2] (TUE), texto base de inspiración de los principios constitucionales de la Unión;
- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[3] (TFUE), que antes se llamó Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, previamente, Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, heredero del Tratado de Roma, contiene la metodología y el peculiar engranaje jurídico-político que se ha dado en denominar método o sistema comunitario, donde se enmarcan y establecen la mayor parte de las políticas concretas que lleva a cabo la Unión;
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica[4] (Tratado Euratom), que pese a su naturaleza formal constitutiva, hoy en día surte una actividad políticamente residual;
- La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[5] (CDF), que si bien no es en puridad un tratado, como sí lo son los anteriores, goza, en virtud de los mismos, de su mismo rango constitucional y de idéntico valor jurídico.

³ En un principio fueron solo 11 miembros; en 2001 se incorporó [Grecia](#), en 2007 [Eslovenia](#), en 2008 [Chipre](#) y [Malta](#), en 2009 [Eslovaquia](#) y en 2011 [Estonia](#) fue el último país en ingresar a la zona del euro.

Los criterios señalados en 1961 por Mundell para la viabilidad de una unión monetaria eran resumidamente, los siguientes:

- movilidad laboral a través de la zona
- movilidad de capitales y flexibilidad de precios y salarios
- mecanismos de transferencias fiscales y mutualización de riesgos
- ciclos económicos similares que permitan actuaciones monetarias únicas

“Pro memoria”, viene a cuento señalar que los criterios de convergencia de **Maastricht**⁴ (1992) hacían referencia a los siguientes aspectos:

- inflación: no mayor del 1,5% respecto la media de los tres Estados con menor inflación durante el año precedente.
- finanzas públicas: déficit menos del 3%, deuda pública menor que el 60% del PIB
- tipo de cambio: pertenencia sin ruptura al SME (ERM II) durante dos años precedentes y no haber devaluado
- tipo de interés nominal a largo plazo no superior en 2% a los tres estados menos inflacionistas durante el año precedente.

Con la perspectiva de los años transcurridos –y ciertamente incurriendo en el sesgo cognitivo de retrospección o “hindsight bias”- es posible realizar algunas consideraciones que se someten a mejores datos o análisis.

1. En 1999, los criterios del modelo de Mundell no se cumplían o lo hacían de forma muy débil. Ante la fase depresiva del ciclo económico, quizá los más llamativos sean las transferencias fiscales de solidaridad, aunque los inevitables rescates de Grecia, Irlanda y Portugal hayan contravenido de facto las cláusulas de “no bail-out”

⁴ Firmado en la ciudad holandesa de Maastricht en 1992 (en vigor en 1993), el Tratado de la Unión Europea culminación y síntesis de los preexistentes (3) contemplaba los tres pilares: comunitario, política exterior y seguridad, justicia e interior.

2. Los criterios de convergencia eran poco estrictos, incompletos y se referían a cortos períodos de tiempo. Nada se incluía sobre datos de la economía real, como el paro o el crecimiento.
3. No menos importante –lo siguen siendo- eran la fiabilidad de los datos aportados por algunos países.

Sin embargo, algunos creían que la existencia de una política monetaria y cambiaria común (aún sin la existencia de una unión política) iría obligando a adaptarse al resto de variables, y provocaría una convergencia de las mismas. Algo así como si la utilización de un traje dos tallas más pequeñas pudiera esculpir un perfil corporal diferente, aceptando el riesgo de que, por el contrario, pudieran estallar las costuras y saltar los botones. El riesgo se está materializando al socaire de una serie de recesiones sucesivas que afectan de manera desigual a los países del euro. El traje no estaba preparado para que el individuo hiciera una tabla de gimnasia tan dura. También, como se ha demostrado, se confiaba en exceso en los sistemas de vigilancia y mecanismos de intervención para impedir las posibles crisis.

Lo establecido en el **Tratado de Maastricht** implicaba que la ausencia de una política económica y fiscal común, y la existencia de una misma divisa y un Mercado único determinarían separadamente la evolución de los salarios, del gasto social y de los impuestos, elementos que serían empujados a la baja para mantener la competitividad, ya que no existiría la posibilidad de devaluación.⁵

Ya todos sabemos que la cuestión central es si es posible una política monetaria y cambiaria común sin la existencia de una gobernanza económica, fiscal y financiera común, y sin mecanismos de solidaridad más o menos condicionales y transitorios.

Dos países con economías dispares pueden establecer varias formas de integración económica manteniendo diferentes políticas e incluso modelos económicos dispares. Lo harán con más o menos dificultad, pero pueden conseguir notables formas de integración si mantienen a su alcance y control

⁵ Borrell, Josep: "El gobierno económico europeo" en "No es economía, es ideología", Deusto, 2012.

independiente algún mecanismo de ajuste de los desequilibrios que se produzcan: por ejemplo el tipo de cambio y el tipo de interés. Con políticas cambiarias y monetarias comunes, con una moneda única, es impensable obviar la necesidad de las limitaciones al déficit y deuda pública, es decir a la estabilidad presupuestaria de cada país. Lamentablemente, el ajuste se realiza a través de la “economía real”: la productividad, el crecimiento y el desempleo. Todo ello a la espera de que las llamadas reformas estructurales sean acertadas y surtan efecto.

Es fácil entender que el deterioro de los rasgos de área monetaria óptima y el alejamiento de los incompletos criterios de convergencia haya provocado numerosos impulsos institucionales para restaurar la disciplina económica fundamentalmente, la presupuestaria.

Vicios y virtudes del déficit

El profesor Luis Ángel Rojo declaraba en una conferencia pronunciada en la Fundación March el 2 de diciembre de 1975, que su aproximación a las conferencias era fundamentalmente escéptica, sobre todo si trataba de temas de economía, porque resultaba francamente difícil encontrar el justo medio entre el tecnicismo esotérico, de un lado, y las banalidades triviales de otro. Uno no puede estar más de acuerdo con el profesor Rojo, sobre todo si se escuchan las tertulias mediáticas (plagadas de banalidad) y se compara lo que en ellas se dice con los artículos o “papers” (infestados de tecnicismos) que los académicos e investigadores deben publicar en revistas especializadas internacionales si quieren ser puntuados positivamente por sus colegas. Sin embargo, y a riesgo de caer en la obviedad, no voy a prescindir de hacer, sin entrar en demasiadas profundidades, algunas consideraciones sobre el déficit. Lo original quizá sea que me permitiré realizar algunos juicios de valor al respecto, discutibles por cierto.

En contabilidad presupuestaria, a la diferencia entre los ingresos y los gastos de un período, lo llamamos déficit. A partir de esta simpleza, se desarrollan un sinnúmero de problemas, entre ellos, cómo se mide, cuántos tipos de

déficit hay, cómo se financia. Al déficit del Estado se le tiene mucho respeto, incluso nos exigen un “santo temor” al mismo porque su existencia puede generar un desequilibrio general con nocivos efectos concretos: por ejemplo la expulsión de la financiación privada, el incremento de la inflación, la subida de tipos de interés, la inestabilidad de la balanza de pagos o la generación de expectativas que producen comportamientos indeseados en los agentes económicos.

Desde que a partir del siglo XIX el Estado ⁶ se convirtiera en una importante agencia de gasto, un principio cardinal de la ortodoxia económica y financiera ha sido que el Estado debe pagar sus gastos con sus ingresos, permitiéndosele recurrir al endeudamiento en muy contadas excepciones, tal que en caso de guerra o grandes catástrofes. La palabra clave sería “equilibrio”, en este caso equilibrio presupuestario.

En Economía, y también en Física, una situación de equilibrio es aquella en que no hay ninguna tendencia que aparte a las variables implicadas de sus valores actuales o, mejor aún, aquella en que si se provoca un desequilibrio aparecen fuerzas “adrizantes” que lo corrigen. Entonces el equilibrio se apellida “estable”. Gustan mucho a los economistas los equilibrios en las balanzas de pagos, entre renta, consumo e inversión; entre gastos e ingresos o entre ahorro e inversión. Los neoclásicos, Walras a la cabeza, construyeron seductores teorías del equilibrio, pero la que ha perdurado hasta nuestros días con influencia innegable es la de Keynes, que el mismo denominó Teoría General y que se configura como una modelo de desequilibrio a corto plazo. La diferencia entre Keynes y los anteriores es su análisis del proceso por el que cuatro variables interdependientes –como son el consumo, la inversión, el ahorro y la renta- pueden alcanzar un equilibrio, pero que éste no garantiza necesariamente el pleno empleo⁷.

Sin embargo, algunas teorías sobre la innovación y el emprendimiento han consagrado ideas como la destrucción creativa o el desequilibrio movilizador. Podría expresarse vulgarmente con la afirmación de que “el que tropieza y no

⁶ Stewart, Michael: *“Keynes and after”*. Penguin Books, London, 1967

⁷ Según Rojo, “Para Keynes el problema del desempleo no está en el mercado de trabajo, sino en el de bienes y servicios. El origen típico de las depresiones es la dificultad de coordinar las decisiones de los ahorradores que se abstienen del consumo actual, post ponen decisiones de consumo con las de los inversores cuyas inmovilizaciones estaban destinadas a satisfacer una demanda futuro imprevisible. El tema central de la Teoría General es la adecuación de la oferta de ahorro con la demanda de inversión.”

cae, avanza dos veces”. Sería aventurado afirmar que el déficit presupuestario es un factor de progreso (no será yo quien lo haga), pero es difícil poner en duda que las políticas de déficit y endeudamiento han tenido algo que ver con el notable desarrollo europeo en los “treinta gloriosos” que van desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años 70. Lo más pragmático sería afirmar que es bueno o malo, en función de que se pueda pagar y sirva al desarrollo socioeconómico, actual o futuro.

Haré un inciso. Quienes como yo han estado más de treinta años dedicados al estudio y enseñanza de la Finanzas, no nos alarmamos con la aparición de déficits en la actividad económica privada. Es más, pensamos que los activos financieros son representaciones, más o menos sofisticadas de deudas, nacidas de un préstamo o crédito, y por lo tanto con origen en la relación entre unidades de gasto con superávit y unidades de gasto con déficit. Algo así como si quienes tienen más dinero que ideas prestaran a quienes tienen ideas pero carecen de fondos. Íntimamente siempre hemos creído que las Finanzas añaden valor a la economía, y que la generalizada movilización de fondos a través de los intermediarios bancarios o de los mercados fue un invento tan útil para el bienestar humano como la rueda. En la información que el Banco de España publica sobre los Balances Financieros de los diferentes sectores institucionales⁸ se observa que sólo las Instituciones Financieras y los Hogares e Instituciones sin ánimo de lucro, tienen una posición neta positiva en Activos Financieros, mientras que Sociedades no Financieras y Administraciones públicas tienen un neto negativo. El Total consolidado de la economía española presenta un déficit de 947.933 millones de euros, que se corresponde con el valor de los activos financieros netos del Resto del Mundo frente a nosotros. Tradicionalmente y aunque parezca extraño a primera vista, las familias son los prestamistas “habituales” de la economía, mientras que las empresas, por principio, son prestatarias. Como he señalado, el Estado o el Gobierno se acostumbró a tener déficit, y quizá puede situarse a partir de la crisis de 1974⁹ el momento en que crece esa preocupación “deficitaria”, que con el tiempo se

⁸ Cuadro 2.5 en Boletín Estadístico. Cuentas Financieras

⁹ Entre 1979 y 1982 se dispara el déficit en España y la preocupación por el mismo. El 60% del déficit es, sin embargo, estructural según la OCDE

convertiría en obsesión¹⁰. Para muchos, el déficit es más un síntoma que una causa. Un síntoma de ajustes no afrontados, de mala asignación de recursos, de ineficacias, de rigideces, de falta de actividad económica, y por lo tanto debe atacarse su origen a través de reformas estructurales.

También querría advertir sobre la **utilización imprudente de ejemplos**, comparaciones, metáforas¹¹ y otras figuras de la argumentación retórica en el análisis económico. Concretamente, para hacer valoraciones sobre el déficit se establecen analogías con la administración de empresas e incluso con la economía doméstica. Así se dice que el Estado, tal que una ordenada familia, no puede gastar más de lo que ingresa, o que no es posible vivir por encima de las disponibilidades. El peligro con estas comparaciones que colorean el discurso, es que son verdades a medias. Krugman¹² escribió en 1996 un opúsculo que lleva por título “Un país no es una empresa” en el que sugiere importantes diferencias. En cualquier caso, es fácil convenir que una nación exporta e importa, puede refinanciar su deuda y hacerla casi perpetua, es un proyecto a larguísimo plazo¹³, tiene autoridad para desarrollar políticas económicas, fiscales y monetarias¹⁴; y sobre todo, su objetivo exclusivo no es la rentabilidad, todo lo cual establece importantes diferencias con otras unidades económicas.

Sea como fuere, lo cierto es que si el déficit es considerado un fenómeno rechazable cuando una nación puede disponer de sus propias políticas cambiaria, monetaria o fiscal, en el caso de pertenencia a uniones económicas en las que se integre con otras naciones, su nocividad es unánimemente admitida. El caso extremo es que el déficit de unos pueda afectar a la liquidez y solvencia de otros y a las deudas internacionales, pero también al valor de una posible divisa común, al tipo de interés o, finalmente al crecimiento y bienestar de otros socios.

¹⁰ Para ver la evolución de la relación entre Mercado y Estado (sobre todo en los “setenta” del siglo pasado: Yergin y Stanislaw: “The Commanding Heights: the battle between government and the market place that is remaking de modern world”. Simon & Schuster, 1998.

¹¹ Deirdre N. McCloskey: The Rhetoric of Economics (Rhetoric of the Human Sciences), University of Wisconsin Press; 2 edition (April 15, 1998)

¹² Paul Krugman, “A country is not a company”. HARVARD BUSINESS REVIEW January-February 1996

¹³ Bernanke. “el Estado es el único que tiene suficiente dinero y paciencia para luchar con esta crisis”

¹⁴ “Let us suppose now that one day a helicopter flies over this community and drops an additional \$1000 in bills from the sky, Let us suppose further that everyone is convinced that this is a unique event which will never be repeated,” (Friedman [1969, pp 4-5]. Friedman, Milton (1969), “The Optimum Quantity of Money”, in Milton Friedman, The Optimum Quantity of Money and Other Essays, Chapter 1, pp.1-50, Adline Publishing Company, Chicago.

Los economistas estamos en las manos de matemáticos, sociólogos y psicólogos cuando intentamos realizar análisis y establecer teorías, pero luego caemos en las redes de políticos y juristas cuando tratamos de llevar a la sociedad las recetas de economía normativa que predicamos. Se trataría ahora de ver cómo se han recogido en diferentes instrumentos jurídicos las actitudes y consejos acerca del déficit.

Estabilidad presupuestaria y normas jurídicas

Sin duda todo asunto debe ser incardinado en un marco que tenga como ejes el espacio y el tiempo. La estabilidad presupuestaria (y sus “colaterales”, el déficit y la deuda) ha sido un objetivo o al menos una preocupación en casi todo tiempo y lugar. La abundancia de normas respecto al ejercicio de la presupuestación, de la deuda, del gasto o de la obtención de los ingresos que existen desde hace tiempo en todos los países, así lo demuestra. Aquí nos limitaremos al ámbito europeo y al período de tiempo en el que las exigencias de equilibrio se han hecho más estrictas debido, entre otras causas, a la crisis financiera que ha provocado una crisis fiscal.

El Título VIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE/TFEU) hace referencia a la “Política Económica y Monetaria”. Su lectura es enormemente reveladora de los objetivos de la Unión, pero también de los temores que la heterogeneidad de las potencias y potencialidades económicas de los países despierta. Sabido es que el artículo que ha venido dando cobertura a la “persecución” del déficit es el 126 (antiguo artículo 104 TCE) que enuncia en su punto 1 que “Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”¹⁵. Posteriormente se señalan unos principios generales acerca del concepto de déficit y deuda, los criterios para su consideración de excesivo, su supervisión y su corrección, medidas frente al incumplimientos, etc. El Protocolo anexo (nº 12) establece el procedimiento a seguir en caso de

¹⁵ Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008 p. 0099 – 0102. Versión Consolidada. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E126:ES:HTML>

déficit excesivo¹⁶. **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (Stability and Growth Pact, SGP) consiste en una Resolución (RESOLUTION OF THE EUROPEAN COUNCIL on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997 (97/C 236/01) y dos Reglamentos del Consejo (1466/97 y 1467/97)¹⁷.** La Resolución señalaba que “la adhesión al objetivo de sanas posiciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, permitirá a los Estados Miembros hacer frente a las fluctuaciones mientras mantienen el déficit dentro de un valor de referencia del 3%”.

Todo esto era mucho antes de que (pongamos que a partir del 2007) la crisis financiera y de la deuda desestabilizara las finanzas públicas a través de los gastos generados por los estabilizadores automáticos y la caída de los ingresos fruto del descenso de la actividad económica. Pero previamente, en 2002 y 2003 el Pacto había hecho crisis con los déficits de Alemania y Francia superando el 3%¹⁸, como posteriormente se trasgrediría de hecho la cláusula “no bail-out” con los rescates de Grecia, Portugal e Irlanda. En el website de la Comisión Europea, Asuntos Económicos y Financieros, se puede encontrar una completa información sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo, incluyendo la relación de procedimientos concluidos y los todavía en marcha. España está incurso en el basado en la Decisión del Consejo de 27 de abril de 2009 y cuyo límite de corrección se sitúa en 2014¹⁹. En la webpage se indica que “no ha habido ningún (otro) procedimiento previo sobre España desde la introducción del euro en 1999”

Huelga decir que toda la normativa comunitaria encaminada al objetivo de estabilidad presupuestaria tuvo su reflejo en las legislaciones de los Estados miembros. En el caso de España destacan la **ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 de 12 de diciembre**, y la **Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre**, y el **texto refundido aprobado por Decreto Legislativo**

¹⁶http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm

¹⁷ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML)

¹⁸ Joaquín ÁLVAREZ MARTÍNEZ y Sergio SALINAS ALCEGA: La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo). Presupuesto y Gasto Público 40/2005: 9-28. 2005. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/40_Aplicacion.pdf

¹⁹ Los diferentes “steps” del proceso (informes, recomendaciones, conclusiones, documentos de trabajo, etc.) pueden consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

2/2007, de 28 de diciembre, donde ya se estimaba el déficit como una situación excepcional que debía ser corregida de inmediato.

Por razones prácticas conviene dar un salto a la actualidad. El **NBER (National Bureau of Economic Research)**²⁰ sitúa el comienzo de la recesión actual en EE.UU en Diciembre de 2007 y su terminación en Junio de 2009. La recesión duró 18 meses, la más larga desde la Segunda Guerra Mundial. El Comité para la determinación del ciclo señala que cualquier futura caída de la economía será una nueva recesión, y no una continuación de la que comenzó en Diciembre de 2007. Por lo que respecta a la Eurozona y, de forma semejante a España, hay que reconocer un mínimo de la variación interanual del PIB en 2009, para posteriormente producirse una “desaceleración del decrecimiento” (una mejora) que se transforma en crecimiento en los primeros trimestres de 2011 para posteriormente volver a caer hasta hoy que sigue cayendo. Nosotros estamos ya (no sabemos si EE.UU. seguirá la misma senda) en una segunda recesión dentro de la gran recesión, o en una prolongación de la primera. Será casi con seguridad una fase recesiva con deflación alimentada todavía por la verdadera gran depresión en tres sectores: construcción, inmobiliario y financiero.

Me agradecerán que les ahorre un análisis exhaustivo de las crisis y de su desarrollo, pero me voy a permitir algunos comentarios que nos aproximen al momento actual.

El **9 de diciembre de 2011** tuvo lugar en Bruselas la última cumbre europea del año precedida por inquietantes declaraciones oficiales en el sentido de que se trataba de la última oportunidad para salvar al euro. De ella surgieron las líneas maestras de lo que luego sería el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, firmado el 2 de marzo de 2012** por veinticinco países, basado en dos directrices principales. La primera, conseguir un pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas y, la segunda, el desarrollo de instrumentos de estabilización para hacer frente a los problemas a corto plazo²¹. Las decisiones

²⁰ <http://www.nber.org>

²¹ El llamado “gobierno económico” del euro fue impulsado con el endurecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Comisión), los informes del Consejo bajo la presidencia de Van Rompuy (mayo 2010), y las “presuntas” cartas a Italia y España de Jean-Claude Trichet en agosto de 2011 y que al parecer provocaron la constitucionalización en España de la “regla de oro”

tenían su origen en la llamada crisis de la deuda soberana, alimentada por la subida de la denominada prima de riesgo, el consiguiente incremento del coste de la deuda, la falta de crecimiento de las economías de la zona y la rigidez a la baja de los déficit públicos. Estos hechos habían conducido a la intervención o rescate de Grecia (23 de abril de 2010, segundo rescate el 21 de julio de 2011), Irlanda (21 de noviembre de 2010) y Portugal (6 de abril de 2011), que de no haberse producido hubieran ocasionado una ruptura de la Unión Monetaria de consecuencias imprevisibles, pero catastróficas.

Como instrumento de gestión de la crisis de la deuda soberana hay que citar las intervenciones decisivas del **Banco Central Europeo** en la compra de deuda pública en los mercados secundarios, sobre todo a partir del verano de 2011 cuando se estaban produciendo fuertes movimientos bajistas en las deuda italiana y española. Concretamente, en diciembre de 2011 y febrero de 2012, el BCE realizó subastas de liquidez a tres años por importe de un billón de euros a un interés del 1%.

Progresivamente se habían precisando e intensificado los elementos de supervisión, control, regulación y corrección presupuestaria, entre los que pueden citarse el llamado “semestre europeo” (acordado en septiembre de 2010), la constitución de fondos y mecanismos de rescate (FEEF/EFSE y MEEF/EFSM, subsumidos en marzo de 2011 en el MEDE/ESM, debía haber entrado en vigor el 1 de julio 2012), o el paquete de medidas denominado “sixpack” (28 septiembre 2011)²².

El viernes 25 de agosto de 2011 el periódico “El País” informaba que el PSOE y el PP habían cerrado a la una de la madrugada un acuerdo para modificar la Constitución con el fin de “incluir un principio genérico de estabilidad presupuestaria que impide al Estado y a las comunidades autónomas incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea”. Las cifras se concretarían en una Ley que se comprometieron a aprobar antes del 30 de junio de 2012. Dicha Ley –se decía- “precisará un déficit estructural máximo del 0,4% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas (a alcanzar en el año 2020). La Reforma Constitucional fue sancionada y promulgada por el Rey el 27 de

²² Los instrumentos legales del “gobierno económico de Europa”: semestre europeo, el Six-pack, el Pacto Euro+ (25 marzo 2011, y el Two-pack (propuesto noviembre 2011)

septiembre de 2011. La nueva redacción del artículo 135 remitía a una futura Ley Orgánica, pero precisa ya algunos aspectos conceptuales, entre ellos la prioridad absoluta del pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública. Ya el 30 de diciembre de 2011, el Consejo de Ministros aprobó un paquete de medidas destinadas al ajuste fiscal, con recortes de gastos y subidas de impuestos, algunas de ellas contradictorias con las propuestas del programa electoral del Partido Popular o con las expectativas de sus votantes. **El 10 de febrero se aprueba el RDL 3/2012 de medidas urgentes** para la reforma del mercado laboral, que provocó manifestaciones y protestas por parte de la oposición política y de los sindicatos y, finalmente, una huelga general el 29 de marzo. Con cierta tardanza, el gobierno presentó y fueron aprobados los **Presupuestos Generales del Estado para 2012**, que reflejaban un ajuste total 26.300 millones de euros. Sucesivas medidas han ido suponiendo más ajustes, así los estimados 10.000 millones que el copago farmacéutico para pensionistas y la subida de tasas universitarias pueden suponer, acciones decididas en abril.

El 27 de abril de 2012, fecha en la que se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Consejo de Ministros acordó enviar a Bruselas el Programa de Estabilidad 2012-2015 y el Programa Nacional de Reformas 2012. El primero contiene el cuadro macroeconómico previsto, los objetivos de déficit -5,3% en 2012, 3% en 2013 y alcanzar el 1,1% en 2015- y las medidas para alcanzarlos. Se señalaban como comprometidas medidas de ajuste que suponían 30.264 millones, entre mayores ingresos y menores gastos- Los ajustes de las CC.AA. suponían 9.755 millones. Una de las peticiones a la Unión Europea fue retrasar el calendario de reducción del déficit manteniendo los objetivos finales. La reducción desde más del 8% al 5,3% parecía un objetivo imposible a la luz de la caída de los ingresos fiscales, y del incremento del coste de la deuda y de las prestaciones por desempleo.

Una referencia a Andalucía: Como consecuencia de los ajustes y medidas reformadoras para el cumplimiento de los objetivos de déficit, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el **15 de mayo de 2012** para su presentación al Consejo de Política Fiscal y Financiera, un documento titulado **“Actualización del Plan Económico- Financiero de Reequilibrio de**

la Junta de Andalucía 2012-2014". Por el lado de los ingresos se preveía un incremento de 1.000 millones de euros, y por el lado de los gastos una reducción de 2.500 millones, lo que supone un ajuste total de 3.500 millones de euros.

En la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 de mayo fue aprobado el plan de la Junta con un ajuste adicional de 220 millones. Según Administraciones Públicas, el ajuste de todas las CC.AA. ascendía a 18.349 millones de euros, 13.071 millones correspondientes a reducción de gastos y 5.278 a aumento de ingresos.

En el antes citado **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)**, conocido como **Pacto Fiscal o Fiscal Compact** se define con equilibrio presupuestario aquel que tiene un déficit total menor del 3% del PIB, y un déficit estructural de menos del 1% del PIB si la deuda es menor del 60% del PIB, o alternativamente la deuda es menor del 0,5% del PIB. Se introduce también el criterio de "debt brake"²³ que trata de definir la velocidad de recuperación del nivel del 60% en caso de que se hubiere superado.

En el BOE del lunes 30 de abril de 2012 se publica la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** con la que "se da pleno cumplimiento al mandato institucional" y se recoge con fidelidad lo establecido al respecto en el acervo comunitario actualizado. Los tres objetivos que se plantea son: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. La Ley, al menos para un economista, establece unos procedimientos demasiado complejos y burocráticos que de seguro harán difícil y tortuosa su aplicación, y su sustancia afecta a la posibilidad de poner en práctica políticas económicas alternativas.

Recogiendo los principios establecidos en las normas anteriores, el sábado 30 de junio se publica la **Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado** para el año 2012.

²³ "Schuldenbremse"

Presupuestos 2013: ajustes y déficit

El 27 de septiembre de 2012, el Gobierno envió a las Cortes el **Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013**, que recoge actuaciones por valor de 382.048,80 millones de euros, un 5,5% superior a lo presupuestado inicialmente para 2012²⁴. El 80% de los presupuestos para 2013 se destinará a operaciones no financieras, las cuales aumentan en 6.625 millones (un 2,2%), como consecuencia, principalmente, del sensible incremento (34%) de la partida destinada al pago de los intereses de la deuda (38.589,55 millones de euros, capítulo III), así como del abono de las pensiones (121.556,51 millones de euros, capítulo IV), mientras que las operaciones de capital se reducen un 17,5%, sobre todo la inversión real²⁵.

Descontado de los PGE el pago de las pensiones y el servicio (intereses y capital) de la deuda, y descontadas, asimismo, las transferencias de financiación incondicionada a los entes territoriales; de todo ello, resulta que de los 382.048,8 millones de euros que componen los PGE para 2013, quedaría algo menos de 125.000 millones –*alrededor de una tercera parte*- para atender el funcionamiento de la propia Administración General del Estado y sus entes dependientes, y para desarrollar las actuaciones de las políticas de gasto social y económico. En conjunto todas estas actuaciones estatales pierden un 5% de recursos respecto al presupuesto anterior.

No se trata aquí de hacer un análisis de los PGE 2013 **sino identificar en ellos algunos aspectos relacionados con los objetivos de estabilidad presupuestaria**, y para ello resulta recomendable consultar el contenido de los llamados Libro Azul y Libro Amarillo que el Gobierno hace públicos. El llamado Libro Azul que por título “Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado” persigue facilitar al lector su lectura y ofrecer una guía para acceder a su contenido. Dentro del marco jurídico se citan, como no podía ser de otra manera, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto

²⁴ En junio de 2012, los presupuestos para 2012 se modificaron mediante el RDL 20/2012, de 13 de julio

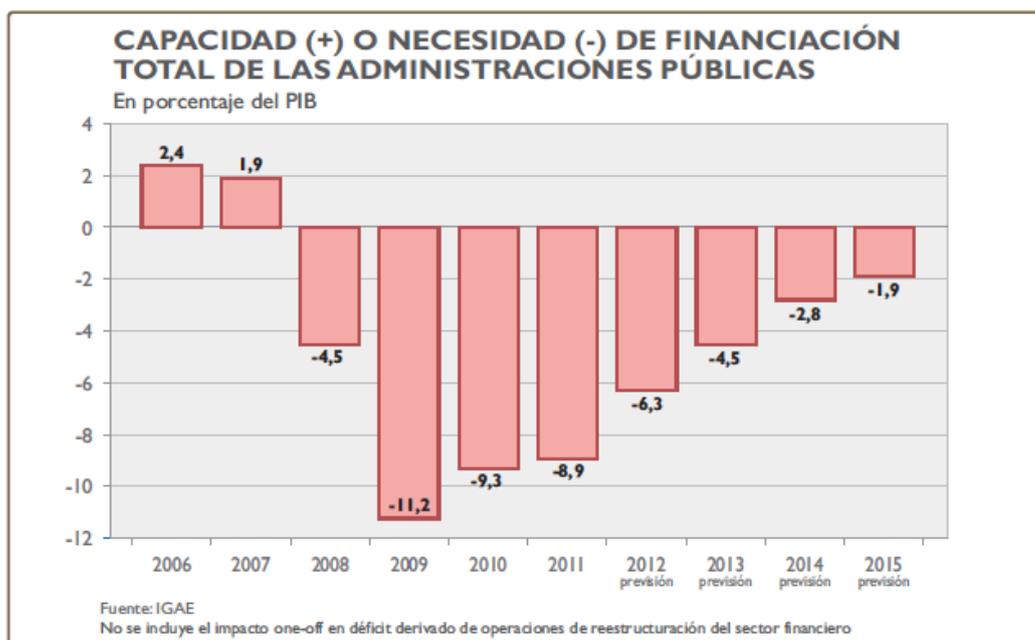
²⁵ España gasta, aproximadamente, el 3% del PIB en el pago de intereses de la Deuda Pública, el 3% en transferencias por desempleo, 11% en Sanidad, 6% en Educación y el 11% en Pensiones.

Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, modificada por la Ley 3/2006, de 26 de mayo).

El Libro Amarillo consta de 314 páginas y se titula “Presentación del Proyecto Presupuestos Generales del Estado”, y **su capítulo I trata de “Estabilidad Presupuestaria y Consolidación Fiscal para recuperar el crecimiento y el empleo”**. Éste es que nos interesa aquí, pues en el se explicitan los fundamentos de la política del Gobierno que “desde diciembre de 2011 ha situado a España en la senda de la consolidación fiscal, de la flexibilidad y de la mejora de la competitividad”, y en línea con la senda aprobada por el Consejo ECOFIN de 10 de julio de 2012. En dicho Consejo se decidió revisar el procedimiento de régimen excesivo en el que se encuentra incurso España desde 2009, retrasando a 2014 la consecución de un déficit público de acuerdo con el valor de referencia del Tratado. El Consejo recomendó la adopción de un plan presupuestario bianual, que fue aprobado el 3 de agosto por el Consejo de Ministros para el período 2013-2014, y cuyo principal instrumento ha sido el RDL 20/2012, de 13 de julio, que contempla un ajuste de 65.000 millones²⁶.

Por lo que respecta a la consolidación fiscal, ya se ha citado que retrasa hasta 2014 la consecución de un déficit máximo del 3% sin relajación de la política fiscal, aunque adaptándose a un déficit mucho mayor en 2011 (8,9% frente al 6%) y a un entorno económico más duro.

²⁶ En materia de empleo público, se suprimió para 2012 la paga extraordinaria de diciembre para el conjunto del sector público y días de libre disposición y de vacaciones por antigüedad. Igualmente se modificó el régimen retributivo de los empleados públicos durante la situación de incapacidad temporal. Esta reforma tiene por objetivo desincentivar el absentismo laboral, reduciendo la cuantía de las retribuciones los días iniciales de una situación de incapacidad temporal por contingencias comunes, excepto en los casos en que concurra hospitalización o intervención quirúrgica del empleado público. En materia fiscal, se modifican los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) para aumentar la recaudación y configura una estructura impositiva más neutral frente al crecimiento a largo plazo. De esta forma, el tipo general del IVA ha pasado del 18 al 21 por ciento, y el reducido del 8 al 10 por ciento, manteniéndose el superreducido en el 4 por ciento. En el IRPF se suprime la compensación fiscal por deducción por la compra de vivienda habitual adquirida con anterioridad a 20 de enero de 2006. Estas medidas se acompañaron de una reducción de los créditos disponibles del Estado por importe de 600 millones de euros. Asimismo, se redujo la prestación por desempleo a partir del séptimo mes a los nuevos beneficiarios, fijando la cuantía de la prestación en el 50 por ciento de la base reguladora, y se modificaron las condiciones de acceso a la Renta Activa de Inserción para reforzar su vinculación con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos.



El “reparto” del déficit sería el siguiente:

Cuadro I.2.1
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT / SUPERÁVIT 2011-2015

Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación (en % del PIB)

Ámbito	2011	2012	2013	2014	2015
Administración Central y Seguridad Social	-5,2	-4,5	-3,8	-2,7	-2,1
Comunidades Autónomas	-3,3	-1,5	-0,7	-0,1	0,2
Corporaciones Locales	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-8,9	-6,3	-4,5	-2,8	-1,9

No se incluye el impacto one-off en déficit derivado de operaciones de reestructuración del sistema financiero

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Y el objetivo de deuda pública quedaría:

Cuadro I.2.2
OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERIODO 2013-2015

porcentaje del PIB

Ámbito	2013	2014	2015
Administración Central y Seguridad Social	66,0	66,3	66,6
Comunidades Autónomas	16,0	15,9	15,5
Corporaciones Locales	3,8	3,8	3,8
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	85,8	86,0	85,9

Estos objetivos no incluyen el posible efecto del mecanismo de ayuda financiera europea, ni el derivado del Mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores

Por razones obvias, parece oportuno hacer breve referencia a los **Presupuestos de la Junta de Andalucía**, al menos para aludir a tres cuestiones ciertamente relevantes:

1. La primera resulta de la mayor o menor credibilidad que se otorgue al llamado “cuadro macroeconómico”, es decir con las previsiones de crecimiento e inflación. Indeterminación que comparte con el que figura para España en los PGE 2012.
2. La segunda, se deriva del criterio utilizado para “repartir” el déficit entre Administración Central y CC.AA.
3. La tercera corresponde al criterio de reparto entre CC.AA.

El presupuesto de la Junta para 2013 asciende a 30.706,70 millones de euros con una variación del -4,1% respecto de 2012, con una previsión de crecimiento nominal del PIB del 0,4% (crecimiento real -1,2%) que alcanzaría un valor de 146.900 millones de euros. El objetivo de déficit es del 0,7% lo que, según la Consejería de Hacienda, otorga a Andalucía un 24% menos de recursos por habitante que la media (déficit 1,5%).

La Cuenta Financiera de la Junta de Andalucía y Organismos Autónomos 2013 arroja un ahorro público negativo (déficit de operaciones corrientes) de -687 millones de euros, y unas necesidades de financiación de -2.224 millones. Las operaciones financieras necesarias para equilibrar los presupuestos incluyen un endeudamiento bruto de 4.783 millones y un endeudamiento neto de 2.251 millones de euros. En la estructura orgánica del presupuesto, la Deuda Pública ocupa el tercer puesto, con 3.581,6 millones de euros, un 11,6% del total del presupuesto, habiendo aumentado en 4,7 puntos respecto a 2012. Los intereses a pagar (Capítulo III) en 2013 ascienden a 1.049,45 millones de euros. Las dificultades para colocar la deuda en los mercados provocará tensiones de liquidez que sólo podrían resolverse a través del Fondo de Liquidez Autonómica. Una vez realizados los ajustes del SEC95 la necesidad de financiación de la Junta asciende a 827 millones de euros. Si se añade las necesidades de las entidades que consolidan en el Presupuesto, la necesidad de financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía es de 1.028 millones

de euros, equivalente al **0,7% del PIB regional**.

En el Informe Económico Financiero del Presupuesto se incluye un epígrafe con el título LA NUEVA NORMATIVA DE ESTABILIDAD Y SUS CONSECUENCIAS PARA ANDALUCÍA donde se señala la incidencia de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria (LOEPSF)²⁷ sobre el presupuesto andaluz y se dice: *“La reforma de la Constitución que otorgó el mayor rango jurídico al principio de estabilidad presupuestaria, lo vinculó indisolublemente con las directrices de la Unión Europea al respecto. Pese a ello, la LOEPSF ha ido más allá y ha elevado la exigencia a las administraciones públicas españolas respecto de lo que se establece en el Pacto Fiscal Europeo: en éste se permite a los Estados Miembros presentar un déficit estructural hasta -0.5% del PIB e incluso el -1% en determinados casos; la LOEPSF establece el límite en el 0%”*.

A la exposición de las medidas que el Gobierno andaluz ha ido tomando para adaptarse a las nuevas normas, medidas y circunstancias, sigue un epígrafe explicativo del concepto de déficit estructural²⁸ como el saldo presupuestario una vez descontados los efectos del ciclo a través de los estabilizadores automáticos (gasto por desempleo y recaudación tributaria)²⁹, y su cálculo como diferencia entre el saldo observado y el componente cíclico. Este último se estima a través del cálculo del PIB potencial y el output gap. Como consecuencia de lo anterior se incluyen las tablas para España de los tres saldos (estructural, cíclico y observado), y de los saldos cíclico y estructural por agentes. De ellas se deriva que en 2013 *“el ajuste estructural que debe realizar el conjunto de AA.PP. es de 1,4 puntos, distribuido entre la Administración General del Estado con 0,4 puntos, las Corporaciones Locales, 0,3 puntos y las Comunidades Autónomas 0,7 puntos. El mayor ajuste estructural, por tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas. Además, éstas en 2014 deben alcanzar un superávit estructural de 0,3% del PIB, cuando*

²⁷ Informe Económico Financiero, pp. 16 y siguientes.

²⁸ Tanto teórica como empíricamente, la definición operativa y el cálculo del déficit estructural y del cíclico presentan notables dificultades

²⁹ Las causas del déficit estructural (a veces más 75% del total) hay que buscarlas en la mala asignación de recursos materiales y humanos por parte de la Administración Pública, en la dispersión y duplicidad de administraciones, la inercia en las técnicas presupuestarias; en la elevada tasa de paro en aquella parte debida a la estructura y rigidez de costes laborales; en la situación y tendencia de los gastos sociales (sanidad, pensiones); subvenciones a empresas públicas; el déficit público tiende a autoalimentarse. Sorprende oír este análisis realizado hace casi treinta años en la voz de Luis Ángel Rojo en un ciclo de conferencias pronunciado en 1984 en la Fundación March (concretamente en “Los déficits públicos: sus causas y sus efectos”, 20 de marzo de 1984)

el período transitorio para alcanzar el equilibrio que marca la LOEPSF es 2020, compensando de este modo, parte del déficit de la Administración Central”.

El gran compromiso: consolidación o estímulo. Recortes o expansión.

La integración plena de España en la Eurozona somete a su política económica a un conjunto de restricciones de carácter monetario y cambiario, y, más recientemente, de índole presupuestaria y fiscal. Ante la caída brutal de la demanda, y la consiguiente recesión económica e incremento desaforado del paro, cualquier gestor de la economía nacional o andaluza se encuentra ante una limitación insalvable del instrumental macroeconómico a su alcance para superar la fase depresiva del ciclo.

Es más, el simple mantenimiento del nivel de endeudamiento a través de su refinanciación, implica el pago de unos intereses desproporcionados que vuelven a incidir en los desequilibrios presupuestarios y encarecen la financiación pública y privada, realimentando los factores que intensifican la recesión.

La pertenencia a la Euro Zona y a la Unión Europea implica necesariamente obligaciones y derechos, que no deben ser tan sólo de carácter económico sino también político, de tal forma que algún tipo de solidaridad debe incluirse entre los valores de referencia de la Unión. El deterioro de las economías europeas ha roto esa solidaridad, como se demuestra por la aparición de brotes proteccionistas, las amenazas de rotura del euro, el retorno de conceptos como la Europa de “dos velocidades” o el inconcebible hecho de que haya miembros que paguen por su deuda intereses negativos mientras que España paga un insostenible 6%.

España y Andalucía están aplicando medidas de carácter interno encaminadas a la recuperación de los equilibrios macroeconómicos básicos, pero ni por sus competencias ni por sus capacidades pueden tener la suficiente duración e intensidad.

De las instituciones europeas se han reclamado medidas entre las que se encuentran las siguientes:

1. Intervención del Banco Central Europeo (BCE) en los mercados de deuda pública española para conseguir una reducción del diferencial de tipos con el bono alemán hasta el entorno de los 200 puntos básicos.
2. Facilitar financiación asequible a través de los fondos y mecanismos de financiación para el saneamiento del Sistema Financiero, y en su caso para financiación del sector público.
3. Suavizar en plazo e intensidad los calendarios para alcanzar los objetivos de déficit y endeudamiento.
4. Poner en marcha planes de estímulo encaminados a la reactivación de la economía, tal como en el pasado se hizo con actuaciones como los Fondos Estructurales y en el año 1948 con el Plan Marshall³⁰.

Esta es hoy la gran cuestión, el gran debate. Cómo alcanzar la estabilidad presupuestaria sin poner en peligro el crecimiento de la economía, sin el cual, paradójicamente, se hace imposible la estabilidad. Por lo que hace referencia al equilibrio presupuestario y a la consolidación fiscal, hay que insistir sobre su necesidad, casi “técnica”. Hay suficientes evidencias empíricas para desechar la idea del recurso sistemático al déficit, sobre todo partiendo de situaciones de endeudamiento y desequilibrio como las actuales.

Como ya se ha señalado, el déficit estructural compendia una serie de carencias y reformas pendientes que afectan a toda una política económica más amplia que la estrictamente fiscal. El déficit público produce un efecto de desplazamiento o expulsión financiera a costa del sector privado, que se traduce en un impacto sobre los tipos de interés y sobre el racionamiento del crédito, además de una “pluralidad de efectos perturbadores” entre los que el

³⁰ Hay expertos que proponen la creación de un Fondo de Cohesión Monetaria. Un presupuesto extraordinario que (con la condicionalidad de la estabilidad presupuestaria y otras) pudiera financiar a los miembros de la UEM parte de los intereses de la deuda pública, prestaciones de desempleo o algunos gastos educativos o sanitarios. Su importe podría llegar al 1% del PIB (el presupuesto de la UE en 2012 es de 147.000 millones de euros; el PIB alcanza 14,7 billones y el la Eurozona de 9 billones de euros). Alberto RECARTE, “La salida de la crisis de la España del Euro”

profesor Rojo Duque señala tres. En primer lugar, entra en conflicto con la política monetaria y con la reducción de las tensiones inflacionistas. En segundo lugar choca con la búsqueda del equilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente. Y finalmente, la evolución del déficit público dificulta la recuperación de la inversión privada, y a través de ella de la reactivación de la economía³¹. Si esto es así en términos de una unidad económica dotada de poder político y de unión fiscal y financiera, es fácil entender las reticencias que pueden existir en la Unión Monetaria y Económica ante aquellos socios que pueden desencadenar una crisis fiscal contagiosa.

En todo caso, queda claro que la pertenencia al “club” del Euro exige el cumplimiento de una serie de normas que progresivamente acentúan las obligaciones de estabilidad presupuestaria.

Para terminar

1. Existen justificaciones técnicas para el equilibrio presupuestario y en contra del déficit, a veces matizadas por la duración, el momento del ciclo económico, o su composición.
2. Las justificaciones son de más peso en el caso de pertenencia a un área económica, y más si es monetaria. Las disfunciones de un miembro pueden conducir al colapso del conjunto.
3. Los déficits y deudas soberanas están en el origen de la crisis del euro.
4. Este riesgo sistémico ha desatado en la UE y la UEM una perceptible obsesión por la estabilidad presupuestaria.
5. Esta preocupación se ha ido reflejando en el acervo comunitario con una intensidad progresiva y creciente
6. La vigilancia de la inestabilidad, la mayor concreción de sus límites, su corrección y represión se han ido reflejando no sólo en la

³¹ Luis Ángel ROJO DUQUE: “Los déficits públicos: sus causas y sus efectos”, Fundación Juan March, 1984.
<http://www.march.es/conferencias/anteriores/voz.aspx?id=1504&l=1>

normativa comunitaria, sino que se tiende a su “constitucionalización”.

7. Este proceso se desarrolla y realimenta con algunas graves complicaciones. La primera, su coincidencia con una serie de sucesivas recesiones económicas.
8. La fase recesiva del ciclo dificulta el incremento de los ingresos y obliga al recorte de gastos. Crecen déficit y deuda
9. La crisis se transforma en social (sufrimiento, descontento) y en política (incremento de proteccionismos y nacionalismos)
10. En España se acentúan las tensiones separatistas y se pone a prueba la solidez institucional de nuestro modelo de Estado.
11. La solución en Europa: más gobernanza económica, más solidaridad. Resolver las “carencias” de Maastricht.
12. Europa para España: retraso calendario compromisos, intervención de mecanismos y fondos, intervención Banco Central Europeo, fondos solidaridad BEI, “eurobonos”. Rescate en el momento oportuno
13. España para España: reformas. Sistema financiero. ¿Banco público?
14. Conciliación de contrarios: recortes vs. estímulos; más fondos públicos vs. no deuda, no impuestos.
15. Cuidado con soluciones radicales o arbitristas
16. Ganar tiempo. Paciencia, y protección a los más débiles
17. En tiempos de tribulación, Sí hacer mudanza.

Manuel Ángel Martín López