

15 dicembre 2009

Crisis sistémica e incongruencia de la constitución económica europea

di Miguel Angel Garcia Herrera e Gonzalo Maestro Buelga

1. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS EN LAS CRISIS.

Lo que comenzó como una sucesión ininterrumpida de fracasos manifestados en distintos ámbitos de la economía, desembocó, finalmente, en agosto de 2007 en una crisis financiera que sacudió los cimientos del capitalismo. Durante una década se asistió a la quiebra de empresas multinacionales, al escándalo y latrocinio de la distribuidora de electricidad, gas natural y telecomunicaciones, que, simultáneamente, favoreció el enriquecimiento de sus directivos y la desaparición de los fondos de pensiones de los empleados, a la falta de escrúpulos de las agencias de calificación, al hundimiento de bancos de inversión, etc. De forma natural se asistió a esta reiteración de fallos económicos que preludiaban un fracaso general del sistema económico. Sin embargo, en vez de reaccionar se reproducían los comportamientos que aceleraban el ritmo de vértigo y que acentuaban el descontrol en el que se había incurrido.

No faltaron voces que advirtieron de los riesgos que se corrían. También desde hace años diversos foros - periodísticos, profesionales y académicos- aconsejaban y amonestaban sobre los peligros que acechaban y prevenían sobre la futura insostenibilidad del rumbo seguido. Incluso en la actualidad se asiste a la pugna por la primogenitura de la primera admonición recuperando testimonios y declaraciones del pasado.

De entre los muchos textos escritos rescatamos el 74º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales aprobado el 28 de junio de 2004. Su interés reside en la reflexión que realiza una institución nada sospechosa, que muestra su extrañeza ante el fracaso colectivo y la indiferente reacción exhibida ante acontecimientos tan graves: “ciertos hechos acaecidos durante el pasado año pusieron de manifiesto una inquietante lenidad en el gobierno interno tanto de empresas como de instituciones financieras, así como en la supervisión y disciplina del mercado. El caso Parmalat, por ejemplo, sacó a la luz fallos a todos los niveles imaginables: alta dirección, auditoría interna y externa, bancos prestamistas, suscriptores de deuda, agencias de calificación y analistas de bancos de inversión, así como en la supervisión de muchos de éstos. Aún así, el fiasco empresarial más costoso de la historia no tuvo efecto alguno en la prima de riesgo exigida por los mercados al crédito a empresas. Está por ver si ésta fue la reacción adecuada

teniendo en cuenta la naturaleza *sui generis* de un fraude de proporciones masivas o si se trata, por el contrario, del lamentable subproducto de la reciente intensificación del apetito por el riesgo observado en los mercados financieros.” (p. 12). Pues bien, esta denuncia de la exhibición impúdica de vicios públicos (dejación de funciones) y privados (voracidad económica) cayó en el vacío, y prosiguieron las prácticas inseguras que presagiaban la fatalidad del colapso.

Consumada la predicción, se produjo una conmoción económica aún no superada y de futuro incierto que ha ocasionado efectos pavorosos, sobre todo, en lo que nos interesa resaltar, en la destrucción de puestos de trabajo y crecimiento del desempleo en términos muy superiores a los momentos más críticos del antiguo Estado Social.

Esta crisis ha asentado en la opinión pública la convicción de que el sistema económico ha funcionado irracionalmente. A pesar de las señales que anunciaban una explosión de contradicciones, se incrementaron las prácticas que desconocían los riesgos en que se incurría. Se optó por intensificar las operaciones de crédito y endeudamiento basadas en la creencia de una dinámica imparable de valoración de los activos que soportaban los créditos. Resultó también sorprendente la indiferencia hacia las lecciones del pasado, algunas próximas, sobre el desenlace final de las burbujas cuando son estimuladas por las instituciones financieras.

Al resultado coadyuvó la relativa incapacidad de los poderes públicos para conocer y, en su caso, intervenir y reaccionar frente a las burbujas especulativas. Durante décadas se buscó con ahínco disponer de un poder público desarmado en aras de la ideología del autocontrol de un mercado que sabría corregir los posibles excesos. Se apostó por la escisión entre moneda y finanzas y por atribuir a la autoridad monetaria la función de controlar la estabilidad y la inflación y desatender la supervisión de los peligros del desorden financiero.

No se puede negar que las nuevas condiciones han favorecido esta escisión y la desconexión con la economía real. La globalización ha propiciado innovaciones financieras que han favorecido la diversificación del riesgo y la difusión de productos opacos que se han difundido incluso en sectores profesionales que ignoraban los contenidos de lo adquirido. Si la ideología del mercado exige transparencia e información, en este caso el fallo ha sido clamoroso. Si la distinción entre los modelos de banca se basaba en la interlocución con actores a los que se suponía mayores niveles de información, en esta ocasión también la distinción ha saltado por los aires. En la euforia especulativa se ofertaron productos financieros a quienes carecían de información y competencia para comprender el significado de los sofisticados instrumentos bursátiles.

No es irrelevante recordar la reiteración de las crisis financieras en las últimas décadas. Si en el siglo XX se lograron comprender y controlar disfuncionalidades económicas como el desempleo masivo o los procesos inflacionarios agudos, no se ha logrado el antídoto para evitar las crisis bancarias. Antes de que afectara a la economía estadounidense, núcleo duro del sistema mundial, hubo un rosario de crisis, algunas conocidas y relevantes, otras menos que, según Laeven y Valencia, se elevan en el período que va desde 1970 a 2007 a 124 crisis bancarias, 208 crisis de divisas y 63 crisis de deuda soberana. La estabilidad financiera se presenta como un nuevo reto de gran calado porque afecta a otros instrumentos implicados: las políticas presupuestarias, intervencionistas y regulatorias.

Una vez identificado el problema, es necesario proceder a su comprensión teórica y a formular los interrogantes que suscita. Sin duda, hay que aclarar específicamente si estamos ante una crisis más que se añade a la larga lista elaborada por los autores antes citados o presenta, por el contrario, rasgos que la dotan de una identidad específica.

En primer lugar, debemos subrayar la profundidad de la crisis que no se manifiesta solo y exclusivamente en los contenidos del colapso financiero. Antes bien, esta crisis se añade a otras

manifestaciones críticas con las que llevamos décadas debatiéndonos y que se han agudizado en los últimos tiempos. Como recuerda Amartya Sen estamos conviviendo con una crisis energética y con una crisis alimentaria, que manipulan las condiciones de reproducción social y personal y que en gran medida son el resultado de actuaciones especulativas que alimentan posteriormente el funcionamiento de los mercados bursátiles. Si a ello añadimos la crisis medioambiental que amenaza, en último extremo, la supervivencia humana, la crisis poblacional aguda sobre todo en las zonas con menos recursos económicos y sanitarios, la crisis de igualdad que se traduce no solo en la desigual distribución de riqueza sino también en la pobreza extrema de un porcentaje importante de seres humanos, se puede comprender que la actual crisis sea solo una manifestación de una situación de crisis generalizada y la injusticia que supone concentrarse en resolver los problemas de funcionamiento financiero desatendiendo otras manifestaciones no menos críticas.

En segundo lugar, la cuestión trascendental que hay que abordar es la naturaleza de la presente crisis. No son pocos los esfuerzos ideológicos desarrollados para minimizar los acontecimientos reduciéndolos al ejercicio de vicios privados de avaricia, al mal funcionamiento de los órganos reguladores e incluso al fruto de la interferencia del Estado en el funcionamiento del mercado. En el fondo no sería sino considerar habitual la reiteración de las crisis financieras para devaluar la relevancia de la presente. Y en esta línea de interpretación se inscribe los exclusivos esfuerzos destinados a restablecer la confianza financiera como panacea para el retorno a las anteriores condiciones de funcionamiento.

Sostener la idea de crisis sistémica o estructural significa considerar que los fenómenos producidos no se superan con la revisión y corrección de los aspectos patológicos manifestados y con la recuperación de la misma lógica de funcionamiento. Antes bien la gravedad de los hechos producidos y las anomalías verificadas son de tal gravedad que las contradicciones sólo se superan con una profunda modificación de las condiciones de funcionamiento político, jurídico y económico. La aplicación al ámbito específico del derecho constitucional supone la crisis del paradigma vigente y la implantación de una nueva estructura y comprensión de la forma Estado. Si la quiebra del poder intervencionista del Estado Social comportó la implantación del Estado regulador, la confirmación de la crisis sistémica debería significar la superación de esta teoría del poder y la implantación de una nueva construcción teórica que defina, en las circunstancias presentes, las funciones del Estado. Obviamente la intensidad del cambio no se traduce solo en una revisión parcial de las tareas públicas. La comprensión adecuada significa entender la nueva recomposición política del capital y trabajo, de las relaciones de clase y fracciones y su adaptación al contexto de la globalización.

Para precisar el alcance de la tesis que se quiere mantener debemos aludir al omnipresente referente: la crisis del 29. O, con otras palabras, si los efectos de la crisis actual reproducen o evocan de alguna forma las históricas transformaciones que abrieron una nueva etapa de la reproducción del sistema económico y de la forma de Estado.

Como sostiene Hobsbawm una de las particularidades de la crisis de 1929 es que afectó a quien hasta entonces se había librado de anteriores convulsiones y localizó en Estados Unidos el epicentro del terremoto económico mundial. Hasta entonces se había asumido con la naturalidad con la que se contemplaban los cambios climatológicos, la existencia de ciclos económicos. Pero en esta ocasión se producía una coincidencia entre quienes externamente siempre habían pronosticado la imposibilidad de superar las contradicciones inherentes al sistema y quienes internamente temían que esta crisis afectara a la supervivencia del capitalismo.

Cierto que también se ha intentado minimizar el alcance de aquella crisis. Recuerda Krugman que, para algunos economistas, si Hoover no hubiera intentado equilibrar el presupuesto, si la reserva federal no hubiera defendido a ultranza el patrón oro, si se hubiera proporcionado liquidez, la crisis de 1929 no hubiera pasado de una corriente recesión. De ahí que cuando se hace un inventario de los motivos que transformaron la crisis en depresión se justifique por la desigual distribución de la riqueza, la pésima

estructura bancaria, la deficiente estructura de la sociedad, la situación de la balanza de pagos y los escasos conocimientos de la época. O sea referencia a defectos que se hubieran podido subsanar sin necesidad de retocar las bases de la articulación social y política, y que no explican la intensidad del cambio que se produjo con posterioridad.

Pero la crisis de 1929 no fue sólo el origen de una etapa de dificultades económicas y desempleo masivo. Antes bien, aquellas fechas se inscriben con letras de oro en la evolución de la economía capitalista y del Estado. Manifestada como expresión de la inviabilidad de las formas clásicas de entender y funcionar de la economía, emerge, a su vez, como punto de arranque de una construcción positiva que inspirará las décadas posteriores y que perdurará hasta la crisis del Estado social en los años 70. Se trataba de integrar las contradicciones manifestadas históricamente referidas tanto a las transformaciones del capitalismo como a la afirmación de la autonomía política de la clase obrera, que tuvo su expresión interna en las luchas sociales de cada país, y externa en la revolución rusa de 1917.

Aunque el 29 fue una consecuencia propia de la economía estadounidense, su superación supuso una radical innovación de la reproducción socioeconómica y una ordenación diferente de las relaciones de la política y la economía. La respuesta, como es sabido, consistirá en la integración de lo político y lo jurídico en la economía, en la conversión del Estado en sujeto económico y la utilización de las técnicas jurídicas de intervención y planificación. Se da, pues, un complejo diseño de recomposición política que atribuirá al Estado la responsabilidad de garantizar el funcionamiento y perseguirá reconvertir la energía revolucionaria de la clase obrera en una actuación dentro de las coordenadas del sistema.

Estos aspectos son los que nos permiten comprender el significado de la crisis sistémica y cambio de paradigma. Aunque es cierto que no cabe establecer un paralelismo riguroso entre las dos situaciones, no se pueden negar elementos comunes. Así, ambas experiencias comparten el estallido bursátil, el desajuste entre demanda y oferta y las dificultades de la tasa de ganancia. Por otra parte, no es el mismo contexto y actores, ni se han cometido los errores del siglo XX. Las decisiones y omisiones que multiplicaron los efectos de la crisis no se han repetido. La historia ha servido de aprendizaje y los conocimientos técnicos han permitido paliar las consecuencias más agudas: no se han evitado las causas, pero al menos se atenúan los efectos. Dado que no se ha recurrido al proteccionismo, se ha inyectado liquidez, los poderes públicos han intervenido y se ha prescindido del equilibrio presupuestario, se han sorteado los errores más graves del pasado.

En todo caso, la prueba de toque de esta crisis de desarrollos y resultados todavía inciertos, consistirá , como ya hemos afirmado, en la superación posiblemente por décadas de la ideología de la primacía, racionalidad y autocontrol del mercado y en la construcción de un nuevo paradigma que suponga la incorporación de lo político en lo económico en las nuevas condiciones de la globalización y de la transformación de las relaciones externas entre países, y en las relaciones internas de la correlación de fuerzas ente las clases, y que sea capaz de afrontar la crisis en todas sus manifestaciones, sin limitarse a la financiera. No obstante, no olvidemos, sin alarmismos que la crisis del 29 desgraciadamente se superó no por las medidas adoptadas, que produjeron efectos reducidos, sino como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

Para abordar estas cuestiones vamos a desarrollar una argumentación de largo alcance. Se arranca de las características estructurales del Estado Social y de su crisis para poner de relieve cómo los contenidos desechados reaparece y son imprescindibles para la comprensión de la crisis económica actual. El dilema consiste en optar entre la recuperación del gobierno del mercado y de la distribución económica o considerar la situación actual como una anomalía pasajera cuya superación permitirá retornar a las ideas y prácticas que han conducido a la actual situación.

2. LAS COORDENADAS CONSTITUCIONALES: ESTADO SOCIAL Y CONSTITUCIÓN ECONÓMICA.

2.1. La Constitución económica del Estado social.

Este no es el momento de hacer una reconstrucción exhaustiva del Estado social, aunque conviene señalar que tanto su caracterización como su contenido, a pesar de ser una forma de Estado históricamente concluida, son debates sin cerrar. Sin embargo, nos interesa destacar tres elementos que son relevantes para nuestra reflexión sobre la crisis:

- a) La integración del trabajo, como programa del Estado social, que coloca al conflicto social como el elemento que define la forma de Estado.
- b) La intervención pública en la economía.
- c) La distribución.

El debate sobre la constitución económica en el periodo de entreguerras intentó precisar la naturaleza de la intervención económica pública. La relevancia de esta polémica consistió en la influencia que ejerció en el período posterior a la segunda guerra mundial. El mercado autosuficiente, como principio del constitucionalismo económico liberal, estaba ya marginado teóricamente y derrotado políticamente y teóricamente y, en consecuencia, la cuestión se reconducía a la naturaleza y el alcance de la intervención del poder político en la economía.

Al comienzo de la experiencia weimariana dos propuestas se confrontaban, por una parte, la socialdemócrata y, por otra, la ordoliberal. Una revisión de esta polémica jurídico-política proporciona aspectos clarificadores para el debate sobre la crisis actual.

La propuesta socialdemócrata se construye desde las posiciones de Hilferding y Naphtali, alas política y sindical de la socialdemocracia alemana. En esta concepción, la intervención del Estado no solo tiene funciones racionalizadoras del sistema económico, sino que se vincula a la satisfacción de las necesidades generales. El mercado no es que pierda su autonomía, sino que se concibe como subordinado. Su funcionamiento está condicionado por la acción pública y debe permitir realizar funciones distribuidoras. Desde el punto de vista teórico, el funcionamiento del capitalismo financiero, monopolista y organizado exige la intervención estatal para impulsar la transformación social.

La democracia económica significa también primacía de la intervención económica pública y participación en las estructuras de decisión. La política social y los derechos de conflicto en el ámbito social, junto con la intervención pública en la economía que organiza la satisfacción de los intereses sociales en el funcionamiento del sistema económico, determinan el contenido de la constitución económica.

Por otra parte, recordamos sintéticamente la propuesta ordoliberal que concibe al mercado como una institución cuyo funcionamiento incorpora dinámicas perversas que amenazan su existencia. El Estado debe intervenir para garantizar la pervivencia del mercado, su funcionamiento y el respeto a la ley capital de la competencia. Sin intervención pública no hay mercado, pero la acción estatal debe reconducirse, esencialmente, a la tutela del mercado. La garantía de la competencia, como función pública, implica que el mercado actúa con sus leyes propias y que su autonomía debe ser garantizada en el marco de la tutela de la competencia. La intervención ni condiciona al mercado ni tiene como función la satisfacción de necesidades generales.

Como se ve, el debate giraba en torno a la naturaleza y el alcance de la intervención: si se debía garantizar la autonomía del mercado o si, por el contrario, debía ser condicionado. Esta tensión es paralela a la que se introduce en el debate actual entre intervención y regulación, que se presentan como

fórmulas contrapuestas.

La constitución económica expresa también la naturaleza de compromiso del Estado social porque introduce la intervención condicionadora del mercado como elemento definidor de la forma de Estado. Asimismo, la legitimación de la intervención pública viene determinada por el denominado vínculo social del sistema económico. La realización de los intereses generales vincula al mercado y se concretan en el pleno empleo y la distribución de la riqueza. La intensidad de la intervención es modulada por el reconocimiento normativo del interés privado y la tutela jurídica de la propiedad y por la propia naturaleza compromisoria de la forma de Estado, por ello vinculado al conflicto. La distribución consiente un amplio margen de intervención que asiente el desenvolvimiento de una intervención pública decisivamente condicionadora. Los efectos concretos de la acción estatal dependen, a su vez, de los avatares y manifestaciones del conflicto social y político. La Constitución económica admite un margen de posibilidades y concreciones que se materializan en el cuadro de la definición constitución del vínculo social impuesto al sistema económico. El desarrollo del conflicto social determina el alcance y significado de la distribución e impulsa la consecución gradual del pleno empleo. Precisamente la distribución de la riqueza y la generalización de la relación laboral explicitan la concreción primordial de la decisiva relación entre el mercado y el poder público. La consecuencia primordial consiste en la materialización del objetivo constitucional de la integración del trabajo. La eficacia de los mecanismos de composición del conflicto caracterizan a la forma de Estado que integra la confrontación sociopolítica y la composición de intereses como factor dinámico de integración.

2.2. La integración del trabajo.

La crisis que eclosiona radicalmente a finales de los años veinte del siglo pasado impulsa, en gran medida, la transformación de la forma de Estado.

El Estado social es la salida al conflicto de la crisis del liberalismo maduro y es concebido como un programa de integración del trabajo. Constitucionalmente se evidencia en su contraposición al denominado, en palabras de Giannini, Estado monoclasa o Estado excluyente. Esta integración se manifiesta en la doble dimensión política y económica. Esta última articula la propuesta interventora de la constitución económica que propone la realización del pleno empleo y legitima la distribución. La traducción de estos objetivos del constitucionalismo económico social se materializa en torno a lo que los economistas han llamado el círculo virtuoso keynesiano, que integraban las exigencias de la acumulación y la distribución, estableciendo las bases para la composición del conflicto. La intervención permitía la distribución a través del mantenimiento del pleno empleo como objetivo y de la tutela del mercado de trabajo, pero también racionalizaba las exigencias de la acumulación. El crecimiento era, así, un momento de encuentro y composición del conflicto. Los instrumentos de intervención organizaban ese círculo virtuoso. Los intentos de planificación, el sector público, el servicio público y el sistema fiscal, además de los mecanismos monetarios, permitían gestionar un mercado vinculado.

2.3. El sistema financiero internacional.

Uno de los requisitos de funcionamiento del Estado social era la autonomía económica del Estado, que fundamentaba su constitución económica y permitía entender su intervención como gobierno del mercado. Esta autonomía se construye políticamente sobre los acuerdos de Bretton Woods de 1944, que configuraron el sistema financiero internacional.

Estos acuerdos constituyen el verdadero marco económico-institucional que permite la construcción de los Estados sociales europeos. La estabilidad que los controles de capitales establecidos en los acuerdos daban a los mercados nacionales, permitía su control y dirección política dirigida a la actualización de los planes de distribución. La literatura económica señala la transcendencia que Keynes otorgaba al control del movimiento de capitales como premisa de la autonomía de la política económica inglesa y de

los planes tanto sociales como de reconstrucción postbélica. La influencia del plan Beveridge, en las propuestas que realizó en las negociaciones que condujeron a los acuerdos, está generalmente admitido. También es útil recordar que las bases de la autonomía de las políticas económicas estatales eran compartidas por los principales negociadores de los acuerdos de Bretton Woods. Tanto White como Keynes, a pesar de las diferencias mantenidas en las negociaciones, coincidían en la importancia del control de los movimientos de capitales en la construcción del nuevo orden de la postguerra. La vinculación entre la construcción del Estado social en Europa y el orden económico internacional surgido de los acuerdos de 1944 parece fuera de discusión. Lo que aportaba este consenso era que el principio de la intervención de los mercados financieros era fundamental para el gobierno estatal de la economía. Como puede advertirse, desde esta perspectiva, los acuerdos de Bretton Woods y su ruptura posterior son una referencia y una base de partida para el análisis de la crisis actual.

Estos acuerdos incorporaban, en esencia, tres elementos: un sistema de paridades fijas entre las monedas europeas y el dólar, que dotaba de estabilidad a los sistemas monetarios nacionales y facilitaba el intercambio comercial; el control estatal de la circulación de capitales que garantizaba el espacio de autonomía en la política económica estatal; y un sistema institucional que permitía la ayuda financiera a los países en dificultad (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Sobre estos pilares se construyó el sistema financiero internacional y la autonomía económica estatal.

Ciertamente Keynes no fue el diseñador determinante del sistema, pero introdujo el consenso en el control de capitales, que si bien quedó como posibilidad de cada Estado, constituyó un rasgo del sistema por su generalización. El control de capitales dotaba de estabilidad al sistema al sustraerlo a los movimientos especulativos que condicionaran la maniobra estatal. Pero más allá de esta función, sobre el control estatal de capitales se afirmó la soberanía económica de los Estados, sin la cual la intervención económica no era practicable. Los acuerdos de Bretton Woods no introducen un keynesianismo internacional, ni las instituciones que crean constituyen un gobierno económico internacional, ni su función consiste en el control de mercado sino favorecer los intercambios en un clima de estabilidad. Lo que si permitieron estos acuerdos fue extender el keynesianismo nacional y sentar las bases para la intervención económica nacional y el control del mercado definido territorialmente por el Estado y configurado como espacio del conflicto mediado por la intervención. Como se verá posteriormente, el fin de los acuerdos de Bretton Woods fue una de las premisas de la globalización, que comienza como globalización financiera y a partir de ella se generaliza. La globalización como estrategia política se contrapone al constitucionalismo económico del Estado social. Desde esta óptica de análisis se comprende la trascendencia del contexto exterior en la construcción del Estado social como salida a la gran crisis.

3. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL: LA REVISIÓN DEL MODELO.

El mantenimiento de los acuerdos del 44 coincidió con el mayor período de crecimiento y estabilidad económica del mundo occidental desarrollado y cronológicamente se vincula a la edad de oro del Estado social. La ruptura de Bretton Woods inaugura la inestabilidad económica y la revisión del modelo, en la medida en que socava una de sus bases.

3.1. La ruptura de los acuerdos de Bretton Woods y la apertura de los mercados financieros.

Evidentemente, la ruptura del sistema financiero internacional creado al fin de la IIª Guerra mundial no explica la crisis de la forma de Estado. Sin embargo, señala el fin de las precondiciones de la autonomía económica estatal, en cuyo marco se establecía la intervención económica que caracterizaba la constitución económica del Estado social. A la vez, ilustra cómo la liberalización de los mercados financieros fue una decisión política de los Estados más ideológicamente comprometidos con el fin de las sujeciones político-económicas impuestas por el constitucionalismo social. Además de los problemas y transformaciones monetarias, que se fueron manifestando ya desde finales de los 50, que acabaron con

el sistema de cambios fijos, lo determinante en el fin de Bretton Woods fue la liberalización del mercado financiero. La lectura que se da de la liberalización de la circulación de capitales configura a esta como una estrategia de desvinculación política del mercado, que sienta las bases de la globalización.

El proceso suele describirse como el establecimiento de un mercado privado de capitales que se inicia en los años sesenta con la emergencia del mercado de “eurodólares”, no sujeto a los controles estatales. La decisión política de permitir operadores de mercado con un grado notable de libertad, que consolida el mercado de Londres, estuvo apoyada por Inglaterra y EE.UU. y significó la ruptura del sistema financiero internacional. Esta decisión alcanza cotas irreversibles a mediados de los setenta con el reforzamiento del mercado libre de capitales que significó la afluencia masiva de petrodólares. A la consolidación del mercado libre de capitales se añade el abandono de los controles estatales a la circulación de capitales, de tal forma que la década de los ochenta presenta una situación de ruptura palmaria con el orden de la postguerra. El contexto europeo venía definido por un impulso de las políticas de liberalización de los mercados en el seno de la CEE, que disolvía los mecanismos de intervención creados en el marco del constitucionalismo social. La ruptura de Bretton Woods fue una decisión política, el fruto de un proceso constituido por una sucesión de decisiones políticas estatales enmarcadas en un cambio ideológico que presenta al Estado social, su constitución económica y a los instrumentos que articulan la integración del trabajo como contradictorios con las exigencias de proceso de acumulación.

3.2. La recomposición del conflicto capital-trabajo.

Si las condiciones externas comprometían la permanencia del constitucionalismo social de la postguerra, las transformaciones internas consolidaban las bases de la ruptura de esta forma de Estado.

La crisis del Estado social manifestaba una implícita decisión, que se evidenciará en la década de los 90 del siglo pasado: la ruptura del compromiso capital-trabajo y la recomposición del conflicto, de forma que los sujetos mutan radicalmente su posición en el mismo.

Lo que caracterizaba el conflicto en el Estado social era, por una parte, la mediación pública en su composición y, por otra parte, un funcionamiento del mercado que hacía posible la distribución parcial de la riqueza como expresión del programa de integración del trabajo en esta forma de Estado. El círculo virtuoso keynesiano que permitía conciliar las exigencias de distribución y acumulación era el contexto interventor del poder público en la economía.

Un elemento determinante del cambio es el fin de los términos en los que se concibe e integra del conflicto y la afirmación de incompatibilidad de su composición dentro de los parámetros que configuraron el Estado social. La base sobre la que se organizaba esa conciliación era la nueva concepción del salario, respecto al liberalismo. El salario no solo se definía como costo de la producción que determinaba el beneficio del capital, sino que se insertaba en el circuito de la demanda agregada, contribuyendo a estimular la actividad económica y estableciendo una relación nueva con el beneficio.

Sobre esta concepción del salario, con dos caras contradictorias, que se conciliaban mediante la intervención pública sostenedora del crecimiento y la demanda, se articuló la distribución, tanto en el mercado, como en el ámbito público. Esta concepción es, precisamente, la que decae con lo que se erosiona el fundamento de la composición del conflicto y de la mediación pública del mismo.

El capital recobra la concepción del salario como costo de producción e imposibilita la distribución antes operada por el mercado intervenido. La obtención del beneficio vuelve a desplazar al salario y la distribución de la riqueza del conflicto. La colocación privilegiada del conflicto en la crisis del Estado social y la contradicción, otra vez afirmada, entre salario y acumulación acaban con el programa de la integración del trabajo.

Como ya hemos mencionado, el salario vuelve a cambiar de consideración al acentuarse su dimensión de coste de producción. No es que la participación salarial en la definición económica del consumo y la demanda desaparezcan ya que, obviamente, carecería de sentido semejante pretensión. Lo novedoso es que la distribución, de la que formaba parte la determinación del salario mediante la negociación colectiva en un mercado de trabajo tutelado públicamente, adquiere ahora la forma de contradicción incompatible con las exigencias de acumulación de capital.

El anterior fortalecimiento del trabajo como consecuencia de la intervención pública en la economía, que colocaba al pleno empleo como uno de sus objetivos, y la tutela normativa del mercado de trabajo, convirtieron al salario en una magnitud rígida y generaron una contradicción con la acumulación. La alternativa consistió en la pérdida por el salario de los caracteres que adquirió en el fordismo al ser configurado como espacio de recuperación del beneficio empresarial.

La contención o la disminución de los salarios reales en las dos últimas décadas ilustra el proceso de traslación de la valorización del capital al trabajo de manera singularmente intensa. La situación alcanzada por las rentas del trabajo al final de los treinta años gloriosos de la evolución del Estado social situó al salario en esta posición de contradicción. Asimismo, paradójicamente, se sentaron las bases del colchón social que sirve para atenuar la reacción social al deterioro de la capacidad negociadora del trabajo que se ha reducido notablemente en los momentos actuales.

Analicemos, a continuación, el costo de la integración económica pública. Llamamos integración económica pública a los mecanismos distribuidores y de protección social que formaban parte de los mecanismos de integración del trabajo en el Estado social. Desde la década de los ochenta los sistemas de protección social, especialmente los de pensiones y la protección al desempleo, han sufrido un ajuste que ha debilitado la intensidad de la protección. En estos ámbitos se ha producido, en primer lugar, una atenuación del compromiso estatal con la garantía de la cobertura económica de las prestaciones, mediante la introducción del principio de la autofinanciación de los sistemas y, posteriormente, la incorporación de una lógica privada en los mismos. La disminución de la intensidad de la protección social hacia sistemas fuertemente asistencialistas indica el tránsito de la integración a funciones de mera legitimación de la actividad pública. La consideración de la protección como costo de la producción que se detrae del mercado, formula, en este plano, una contradicción entre protección y acumulación que completa la mutación del salario en el postfordismo.

Tanto el cambio en la concepción del salario, como el de la protección social, sobre todo en los espacios de protección señalados, especialmente vinculados al mercado de trabajo, permiten verificar cómo la crisis de Estado social y la posterior ruptura de la forma de Estado se asientan en una redefinición del conflicto. Redefinición que se manifiesta en la inversión de la relación entre los sujetos del mismo.

El Estado renuncia a la intervención institucional de reequilibrio de la posición de los sujetos en el conflicto y abandona la función de recomposición pública del mercado que había caracterizado al constitucionalismo social.

El cambio de signo del Derecho del trabajo en Europa occidental que se ha materializado en las últimas décadas, no es sino una manifestación de este proceso. La remercantilización del conflicto, dejando que el mercado actúe debilitando al trabajo y profundizando la asimetría de las partes en la relación capital trabajo, expresa normativamente, en el ámbito social, el cambio de la forma de Estado. Este proceso viene impulsado por la intervención comunitaria que ha hecho de la modernización de los mercados de trabajo nacionales y de los sistemas de protección una consigna que ha entrado en la política económica comunitaria, definiendo el paradigma del mercado de trabajo que se generaliza y reconstruye desde la instancia europea.

La estrategia de la acumulación que se inicia a finales de los setenta, busca esta redefinición del conflicto que permite la traslación al trabajo de la tensión introducida en el conflicto por las exigencias de la valorización del capital. El Estado de bienestar keynesiano imponía una serie de sujeciones que dificultaban la actuación de los mecanismos clásicos de obtención del beneficio. Se trata de sustituir lógicas que definen la forma de Estado. Si la del Estado social era la de la integración del trabajo, la del estado-mercado es la opuesta: la de la exclusión.

Por ello, la redefinición del conflicto provocada por la reorganización de la forma de Estado ha conducido a la “expulsión” de un sujeto, del sujeto trabajo, del conflicto. Expulsión por reconducción a una situación de debilidad que impide su actuación en el seno del mismo.

Ciertamente, las causas y los elementos que conforman el declive fordista son más complejas, pero hemos querido subrayar la trascendencia del conflicto y su redefinición, por las virtualidades explicativas que tienen en relación con la crisis actual y las salidas que se están proponiendo a la misma. La acentuación de la asimetría de los sujetos del conflicto y la profundización de la desigualdad como consecuencia del soporte masivo de las ayudas directas al capital, vinculan directamente la crisis y sus efectos con el conflicto capital-trabajo que reaparece, otra vez, en el actual contexto, cuando parecía que había desaparecido definitivamente.

4. EL ESTADO-MERCADO.

Los dos elementos que hemos analizado sentaron las bases de la nueva forma de Estado que emerge de la ruptura del Estado social y que se consolida en la década de los noventa del siglo pasado.

Con la expresión Estado-mercado queremos expresar la idea de la quiebra de la forma de Estado social y su sustitución por otra. Ciertamente no es pacífica esta propuesta, aunque desde nuestra caracterización del Estado social como una forma de integración del trabajo, que resalta el conflicto, parece evidente que las transformaciones producidas evidencian el cambio de la forma de Estado.

Sin pretender ahora definir los rasgos del Estado-mercado, conviene siquiera apuntar los elementos más significativos que contrastan con el constitucionalismo social

4.1. La tutela del mercado: la competencia como principio fundamental de constitución económica del Estado mercado y la regulación como mecanismo de tutela.

En esta forma de Estado la tutela del mercado define las relaciones entre el poder público y el sistema económico y se configura como objetivo fundamental de la intervención pública. La tutela del mercado se realiza mediante los instrumentos de garantía de la competencia que es elevada al rango de principio fundamental de la nueva constitución económica. Frente a la característica específica del constitucionalismo social de un mercado condicionado por el vínculo social, se propugna un mercado incondicionado y autónomo puesto que la intervención tutelar no pretende sustituir su funcionamiento sino garantizarlo. Esta intervención es siempre subsidiaria y subordinada a su centralidad. El nuevo constitucionalismo económico inhabilita los instrumentos interventores del Estado social que son incapaces de cumplir con su función social. La tensión competencia-vínculo social expulsa como principio organizador de la intervención económica a este último y le reduce una posición residual e irrelevante.

Conviene detenerse en un aspecto que puede inducir a equívocos. Nos referimos a la distinción entre regulación e intervención como formas de actuación económica del poder público en relación al mercado.

Uno de los mecanismos mediante el que se ha producido el cambio de constitución económica ha sido la

absorción del constitucionalismo económico-social de los Estados miembros en la constitución económica europea. En las primeras fases de la integración, la integración negativa económica que perseguía la creación del mercado común, desplazaba a la integración social al rango de anécdota residual. La autonomía económica de los Estados permitía preservar una constitución económica divergente. La UEM que se establece en Maastricht, proceso ya iniciado con el Acta Única, acaba con la autonomía económica estatal. La constitución económica europea actúa con una fuerza absorbente que integra el constitucionalismo económico estatal en la nueva constitución económica del Estado-mercado.

Hemos utilizado el término intervención, en algunos momentos, con un alcance general, aunque su significado sea diferente en el contexto de la constitución económica del Estado-mercado. Ahora podemos revisar la distinción entre regulación e intervención. La regulación consiste en la forma de actuación económica pública dirigida a garantizar el funcionamiento del mercado. Su paradigma viene definido por el marco de lo que algunos han llamado el Estado regulador, cuyos fundamentos teóricos europeos se remiten a la escuela de Friburgo. La garantía de la competencia es el objetivo de la regulación. Ciertamente hay otros tipos de regulación, pero o son residuales o se relacionan con el establecimiento de niveles de seguridad en los intercambios que se inscriben indirectamente en la configuración del mercado. La desregulación, primera forma de desvinculación de los vínculos del Estado social, dio paso a la regulación tutelar del mercado, que se ha afirmado como forma de actuación económica del poder público en esta fase de la integración. El Estado regulador se opone al Estado social y la regulación se opone a la intervención condicionadora del mercado. Las técnicas de la regulación son refractarias a la distribución. Sustituyen la decisión política por la técnica que se extrae de los principios del funcionamiento del mercado.

Dicho esto debemos apuntar que las propuestas reguladoras no son contradictorias con la acción anticíclica y con medidas de estímulo a la demanda. Ya los ordoliberales aceptaban estas políticas como complemento a la acción de mercado. La intervención anticíclica, alejada del contexto del círculo virtuoso keynesiano del Estado social y de la conexión keynesianismo-distribución, es funcional al constitucionalismo económico del Estado-mercado. Por ello puede contraponerse regulación a intervención, a la intervención del Estado social.

4.2. Mercado de trabajo y conflicto.

La aproximación al Estado social realizada coloca al conflicto capital-trabajo en el centro de su definición; de igual manera, el conflicto explica la conformación de la forma Estado-mercado. Sin la salida al conflicto y los términos de su configuración, que se da en los años 80-90 del pasado siglo, no se comprende esta forma de Estado. La centralidad del mercado produjo un cambio sustancial en la concepción del salario que queda funcionalizado a la obtención del beneficio. La crisis o las crisis, siempre profundizan la asimetría del trabajo, debilitan la posición del trabajador y favorecen que el mercado acentúe la subordinación del trabajo que debe ser compatible subordinadamente con la exigencia de acumulación del capital. En el Estado-mercado el conflicto se redefine variando sustancialmente la posición de las partes. El trabajo, como sujeto determinante, que resulta expulsado del conflicto. La asimetría del trabajo implica tanto su subordinación en la nueva configuración, como el intento de trasladar el conflicto a otro tipo de relaciones. La sustitución del trabajo por el consumidor pretende la integración del conflicto y su esterilización, así como su pretendida composición mediante la recuperación del bilateralismo en el seno de las relaciones del mercado.

Pero si algo ha provocado la crisis actual, ha sido recuperar el conflicto económico y afirmar la función y el protagonismo del trabajo.

5. LA QUIEBRA DE LOS DOGMAS DEL ESTADO-MERCADO.

Los dos elementos que hemos querido destacar como definidores de la nueva forma de Estado resultan

comprometidos por la crisis, de tal forma que ponen en entredicho esta relación construida en las dos últimas décadas entre poder público y mercado: por una parte, la autonomía del mercado con los principios diseñados en el constitucionalismo económico europeo para su sostén, y, por otra parte, la expulsión del conflicto capital-trabajo en la relación sistema económico-poder público.

5.1. Crisis y autonomía del mercado.

Este principio es el más comprometido por la crisis porque se ha evidenciado su insostenibilidad. Si ya en el período de entreguerras parecía un dogma agotado y se imponía la concepción de mercado como institución artificial creada desde el poder y necesitado de su sostén para su supervivencia, ahora se manifiesta con radicalidad esta dependencia. Solo que el carácter sistémico de la crisis y la dimensión social de la misma muestran la insuficiencia de la regulación de inspiración ordoliberal y exigen la intervención pública.

El mercado como mecanismo de distribución de recursos que determina la producción de bienes y su forma y la distribución de la riqueza, es incapaz de afrontar las exigencias de la crisis sistémica. Las crisis ambiental y energética, solo por señalar algunas de las más relevantes, no pueden gobernarse con mecanismos de mercado porque precisan instrumentos de intervención que condicionen su funcionamiento vinculándolo a la tutela de la sociedad. Si algo ha demostrado la crisis es que el mercado debe ser gobernado para restaurar la primacía social, máxime cuando resulta evidente que el crecimiento tiene límites en su relación con la naturaleza. Si el crecimiento tiene límites, solo el gobierno del mercado puede imponerlos.

Tampoco es capaz de responder a las exigencias de funcionamiento del sistema económico y decae como principio determinante de funcionamiento de la economía. Las dos últimas décadas han mostrado un mercado que, en la búsqueda del mantenimiento del beneficio, ha creado unas perturbaciones en el mismo que no son gobernables desde la regulación ordoliberal. La burbuja de la nueva economía, la del mercado inmobiliario, la de los mercados bursátiles y, finalmente, la de los financieros indican que el mantenimiento del beneficio impulsa una fuga hacia delante no gobernable desde la lógica de la defensa de la competencia que presidió la regulación de Estado-mercado. Exigen un gobierno del mercado que reestablezca una relación de subordinación con el interés social.

Frente a la quiebra de la tesis de la centralidad del mercado y su autonomía, la crisis actual reclama la vigencia del principio del gobierno del mercado y la recuperación de la política que fue expulsada de la relación Estado-mercado.

5.2. Crisis y conflicto social.

El Estado-mercado había excluido el conflicto distributivo del funcionamiento de la economía y había expulsado al trabajo del conflicto social. Si el Estado social componía el conflicto integrando al trabajo, el Estado-mercado eliminaba al trabajo del conflicto mediante su reformulación del mismo y la aceptación de la primacía del mercado. El conflicto en el Estado-mercado se individualiza y se inserta en el funcionamiento del mercado. El consumidor es el pretendido nuevo sujeto del conflicto, opera en la propia estructura del mercado, demanda formas de tutela que restauren una imposible igualdad, en la relación bilateral entre sujetos económicos y proporcionen garantías en la producción y comercialización que no le pongan en peligro. Pero el conflicto consumidor-capital no afecta a la distribución y afianza la relación que se deriva del mercado como principio de una organización social basada en la igualdad formal entre *homo economicus*. También la crisis ha mostrado la imposibilidad de excluir la distribución del funcionamiento del sistema económico y reclama el gobierno del mercado como forma de actuar la distribución.

Las rentas del trabajo han perdido peso en los países desarrollados durante los últimos 30 años. La

redefinición del conflicto y la derrota del trabajo han propiciado que se desplace al salario la obtención del beneficio del capital de forma más intensa a la que se producía en el Estado social. El Estado-mercado profundiza la asimetría capital-trabajo impidiendo la distribución en el mercado y limita la acción de los sistemas de protección social. La disminución de la intensidad de protección agudiza la distribución inversa, a favor del capital, producida en la nueva forma de Estado. Los efectos de la crisis intensifican la pauperización del trabajo y lo convierten en un problema social. Varias voces se han alzado últimamente para llamar la atención sobre las consecuencias sociales de la crisis (U. Beck, Stigliz) y la amenaza que representa la pauperización del trabajo acentuada por la crisis después de un período prolongado de distribución inversa. Las últimas dos décadas habían atenuado la pérdida de renta del trabajo mediante el mecanismo perverso de la privatización del gasto público, favorecido por el crédito barato y las burbujas financiera e inmobiliaria. Inhabilitado este mecanismo de la amortiguación de tensión social, la posibilidad de una agudización de la misma, de la “revuelta de la desigualdad”, usando la expresión de U. Beck, resulta una amenaza plausible, máxime cuando la legitimación de los beneficios del capital resulta especialmente erosionada por la crisis y la forma en que ésta se ha producido.

La respuesta es introducir la distribución en las respuestas a la crisis, pero la distribución exige el gobierno del mercado. La crisis hace evidente, pues, la ruptura de los dogmas impuestos en el Estado-mercado.

6. LAS RESPUESTAS A LA CRISIS.

Por último, es necesario reflexionar sobre las respuestas a la crisis. La reacción de los Estados, las instituciones globales y organizaciones supranacionales regionales no han respondido a las exigencias que la crisis plantea. En primer lugar, la concepción de la crisis que se asume es reduccionista. No solo no se habla de crisis sistémica, sino que se trasmite la idea de la crisis como crisis financiera con consecuencias económicas generales. El resultado es que basta intervenir en la estabilización de los mercados financieros para entrar en la senda de la recuperación. La metáfora de los “brotes verdes”, que se está imponiendo en la lectura del momento actual de la crisis, parece indicarlo. Después de haber intervenido en la estabilidad financiera, mediante los planes de rescate bancario, la salida es un mero problema de tiempo.

En segundo lugar, el discurso oficial que se impone, pretende atenuar las exigencias de intervención del mercado que plantea la crisis. Se ha pasado del primer momento en el que se planteaba enfáticamente “refundar el capitalismo”, a otro en el que se amortigua la demanda de regulación financiera. Parece que se impone el retorno a la situación anterior y la indiferencia hacia los peligros que entraña.

6.1. El marco general de las respuestas a la crisis.

Aunque el marco general se define formalmente a posteriori en la reunión del G-20 de Londres de principios de abril de este año, desde octubre del año pasado se había puesto en marcha el núcleo de las medidas que concretaban las respuestas a la crisis. Recordemos cuáles son las medidas fundamentales. El trípode en el que se apoya la respuesta consiste en el Plan de estabilización de los mercados financieros y de rescate bancario, el Plan de reactivación económica y de activación de la demanda pública, y el Plan de regulación de los mercados financieros. A esta triple propuesta se añade la intervención global del rediseño de las instituciones globales financieras y un plan de ayudas a los Estados emergentes que impulse la recuperación económica desde la nueva lógica global. En el marco de estas medidas se sitúan las respuestas más significativas de los EE.UU. y de la U.E.

6.2. Las respuestas americana y europea.

Lo que importa en este momento no es tanto una descripción detallada de las medidas principales

desplegadas en estos dos casos, como establecer una comparación que permita evidenciar las deficiencias de la constitución económica europea que la crisis ha desvelado.

Las medidas fundamentales de los EE.UU. están contenidas en dos normas, una de ellas promovida por la anterior administración, la “Emergency Economic Stabilization Act 2008”, y la otra, que contiene el grueso del plan Obama, la “American Recovery and Reinvestment Act 2009.

La primera regulación contiene el plan de salvamento bancario y el segundo texto propone la reactivación económica. Por lo que se refiere al plan de rescate bancario, se trata de poner a disposición del Secretario del Tesoro unos fondos económicos (700.000.000.000 \$) para sanear el sistema financiero. La preferencia, por ser menos interventora, es la compra de los llamados activos tóxicos y el objetivo, como lo expresa el Financial Times en su editorial del día siguiente a la aprobación de la ley, es “nacionalizar para salvar al mercado libre”. Los mecanismos de control son débiles, esencialmente de legalidad ordinaria y contables, de naturaleza administrativa, junto con la publicidad de las líneas guía de la intervención: mecanismos de intervención, definición del cálculo de los precios, selección de los títulos de adquisición y procedimiento de selección de los administradores. La intervención parlamentaria se limita a la creación de un comité de seguimiento del plan, el “*Congresional Oversight Panel*”.

El segundo texto es una norma anticíclica de estímulo económico. Sus instrumentos son el gasto público directo, fundamentalmente en infraestructuras y servicios sociales, y las desgravaciones fiscales. Esta norma constituye el principal instrumento de acción contra la crisis y permite incorporar al discurso anticrisis una dimensión distribuidora. Sin embargo, los elementos que, en este sentido recoge la ARRA 2009 son escasos. Medidas directamente distribuidoras solo aparecen en el campo de la sanidad, educación y empleo y son residuales y vinculadas a programas marginales. El resto de las medidas de gasto tienen, en algunos casos, efectos distribuidores indirectos, en la medida en que actúan sobre servicios públicos. El alcance distribuidor de la ARRA es muy limitado. La dimensión distribuidora de la política anticrisis está por explorar y no aparece en las medidas fundamentales, a pesar de las declaraciones iniciales. La partida más importante del montante destinado a la reactivación económica, que se eleva a 787.000.000.000\$ y supone alrededor del 40%, consiste en ayudas fiscales. A su vez, las cantidades destinadas a infraestructuras, en sentido amplio, superan escasamente el 20%, lo que ha motivado la crítica de notorios economistas que lo califican de insuficiente y tímido (Krugman). A su vez, los controles son de tres tipos: internos, de legalidad, publicitarios respecto a las condiciones de las acciones a emprender, para garantizar la competencia económica entre los posibles participantes, y parlamentario, en forma de informe cuatrimestral que un “*Council of Economic Advisor*” deberá remitir.

La intervención reguladora ha sido objeto de declaraciones públicas. Sin embargo, los múltiples pronunciamientos no se han traducido en medidas normativas que establezcan criterios y prioridades.

Las medidas de la U.E., que se insertan en insertándose en el contexto descrito y respondiendo al mismo modelo, tienen algunas peculiaridades. Las iniciativas establecidas en el marco europeo de intervención anticrisis consisten en el Plan de Recuperación Económica, elaborado por la Comisión y aprobado por el Consejo europeo de 26 de noviembre de 2008, las decisiones del Consejo adoptadas en su reunión del 19 y 20 de marzo de 2009 y un documento frustrante de una fallida cumbre sobre el empleo (reunión de Praga del 7 de mayo de 2009 de la troica comunitaria y los agentes sociales). Los dos documentos fundamentales, el primero que da forma al plan de recuperación, y el segundo que antecede a la reunión del G-20 de Londres y fija las posiciones europeas, se insertan en los parámetros doctrinales de política económica, elaborados en el periodo post-Maastricht, por la Unión a saber: el Plan de Estabilidad y Crecimiento y la Agenda de Lisboa. A pesar de que la política estructural de la precrisis resulta comprometida por la crisis actual, se mantienen como dogmas los criterios que rigieron en la etapa anterior. Ciertamente el PEC se pone en paréntesis, pero se recuerda su vigencia y su carácter estratégico en la constitución económica europea. El discurso europeo anticrisis incorpora una paradoja insuperable.

La segunda característica, que la conecta con la paradoja anterior (Agenda de Lisboa), es la ausencia de la dimensión redistribuidora en el discurso europeo, presente, si bien formalmente, en la respuesta americana. Por lo demás, el trípode en que se asienta la propuesta es el mismo: rescate bancario, incentivación económica y regulación de los mercados financieros. Sin embargo, lo más importante es que las iniciativas de la U.E. revelan la propia incapacidad de ésta para conducir la crisis.

A diferencia de la intervención norteamericana, que formalmente es una respuesta normativa y se realiza desde un marco de unidad institucional, la europea se coloca en el ámbito de la declaración política y su intervención carece de la unidad político-institucional que es requisito de eficacia. El Plan de Recuperación Económica, como tal, a falta de los instrumentos que lo materialicen, no tiene ni carácter normativo ni vinculante. No tiene ni siquiera la consideración de las Orientaciones Generales de Política Económica previstas en el art. 99.2 de los Tratados, que responden a otra lógica.

Por otra parte, la falta de unidad político-institucional en la intervención se achaca a la distribución de competencias económicas que realizan los Tratados, que otorgan la competencia de la política económica a los Estados. Este sistema es la consecuencia de un principio de constitución económica de la U.E. Con independencia de su concreción, la competencia actúa como criterio de relación entre la Unión y los Estados. A la Unión le corresponde la garantía del mercado y el control de las condiciones de estabilidad macroeconómica del sistema, y a los Estados les compete la política económica como espacio de competencia interterritorial, donde necesariamente juega la autonomía estatal. Por ello las OGPE son genéricas y vinculadas al control macroeconómico. Esto evidencia la dificultad de la intervención anticrisis, que reclama la necesaria centralización decisional. La ridícula dimensión del presupuesto comunitario muestra la incapacidad de la Unión para gestionar una crisis, con independencia del contenido de las propuestas.

Como ya hemos señalado, el marco estratégico de la propuesta es el mencionado. El PEC y la Agenda de Lisboa explicitan la contradicción entre las exigencias que emergen de la crisis y el instrumental ideológico conceptual de la respuesta.

La crisis ha puesto de relieve, desde esta perspectiva, el agotamiento de la forma como se ha realizado el proyecto de integración económica europea y su constitución económica. Esta conclusión debería presidir la reflexión sobre la situación actual.

El parámetro que debe orientar la reflexión sobre las respuestas articuladas frente a la crisis es el de su adecuación a las cuestiones planteadas. En nuestra opinión lo que ha evidenciado la crisis es una triple demanda: la sostenibilidad del crecimiento económico, la distribución y el gobierno del mercado. Pues bien, las respuestas orquestadas a la crisis no satisfacen esta triple demanda y se colocan en la perspectiva de crear las condiciones para la repetición, en condiciones sociales más dramáticas, de futuras crisis.

7. LISBOA: UN TRATADO FRACASADO.

La doctrina ha destacado que el proyecto fundador de la CEE incorporaba un modelo en contradicción con el constitucionalismo del Estado social. Ya desde los comienzos el peso del ordoliberalismo en el Tratado de Roma determinó un modelo de constitución económica refractario a la intervención condicionadora del mercado que convivía conflictualmente con los proyectos constitucionales de los Estados miembros. La intensificación de la integración europea con la UEM impuso la constitución económica europea a los Estados miembros, absorbiendo la de estos. El Tratado de Lisboa continúa el desarrollo del proyecto de Maastricht, respecto al cual no registra ningún cambio sustancial. Lisboa sanciona el punto de llegada en la ruptura de la forma “Estado social” y de la generalización en la Unión del Estado-mercado. Supone la imposición disciplinante la nueva constitución material que emerge de la hegemonía ideológica neoliberal. El mantenimiento de este modelo es, precisamente, lo que resulta

anacrónico en los momentos actuales, es la razón de un fracaso anunciado.

Como hemos dicho la crisis sistémica plantea al constitucionalismo una triple demanda: de gobierno del mercado, distributiva y de sostenibilidad ambiental, frente a estos retos la constitución económica que incorpora el Tratado de Lisboa es incapaz de reaccionar. Su modelo coloca en el centro de las relaciones entre poder público y mercado a los principios que están en el origen de la crisis.

La literatura sobre las políticas económicas de la Unión Europea ha sintetizado los componentes del modelo neoliberal, en contraposición al keynesianismo del Estado social, en base a los siguientes elementos: el mercado libre y la libertad de circulación de capitales, el control monetario y la austeridad presupuestaria, la privatización del sector público y los servicios públicos y la flexibilidad del mercado de trabajo. El primero, permite recuperar la autonomía del mercado y se construye en contraposición a la intervención del gobierno económico. El control monetario y la austeridad presupuestaria imponen una gestión técnica de las variables macroeconómicas que legitiman la desvinculación política del mercado. La privatización del sector público y de los servicios esteriliza los instrumentos de intervención propios del constitucionalismo económico-social. La flexibilidad del mercado de trabajo evidencia la expulsión del trabajo del conflicto distributivo mediante la operación de desprotección normativa que había operado el Estado social, mediando en el equilibrio de los sujetos del conflicto. Como puede verse muchos de estos elementos forman parte de la constitución económica que emerge de los Tratados y que continúa en el de Lisboa.

Si utilizamos el esquema de análisis que propone algún autor para caracterizar la constitución económica de la Unión europea, podemos rastrear como se integran estos elementos en el la construcción y la tutela del mercado, desde Maastricht, con la UEM. Los tres componentes de la constitución económica europea pueden definirse como la constitución del mercado, la constitución monetaria y la constitución financiera a la que podría añadirse la que se ha llamado constitución social.

7.1 .La constitución del mercado.

Ésta se funda en la autonomía del mismo como base para afirmar su centralidad frente a la política. Se opone al gobierno del mercado, propio de las relaciones Estado-mercado del constitucionalismo social. Sus bases son la competencia como elemento central, en torno al cual se define el funcionamiento del mercado, y la prohibición de interferencias en su funcionamiento, que se expresan en el veto de las ayudas estatales y la distorsión pública de las normas de la competencia. Por ello el grueso de las normas de tutela del mercado y de la garantía de la competencia se articulan como prohibiciones a la intervención de los Estados. La definición del mercado se hace en confrontación con el poder público, estableciendo su autonomía como espacio de no interferencia de la política. La ordenación del mercado, ya en los Tratados constitutivos, incorporaba un proyecto de desvinculación del mercado de la política, mediante la tutela de la competencia como el eje articulador del mismo, seguían así los Tratados el credo ordoliberal. Este se expresaba en la definición del corazón del mercado mediante las cuatro libertades económicas básicas, núcleo de derechos que definían el poder privado y la tutela del mismo y que excluía la intervención política.

Ciertamente Lisboa no ha innovado respecto al modelo original en la constitución del mercado, su definición y su tutela. De la definición de los objetivos de la Unión que establece el art.3.3 (de la versión consolidada del Tratado de la Unión) no cabe deducir ninguna corrección del modelo anterior. La esterilidad de la fórmula “economía social de mercado altamente competitiva” ha sido suficientemente señalada, esta no hace sino resumir el credo ordoliberal, este precepto se configura como el compendio de la constitución económica europea. El Tratado de funcionamiento de la Unión desmiente cualquier intento de dar alguna virtualidad a la miscelánea de objetivos que se mencionan en el art.3.

La definición del mercado interior (art. 26.2 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión), de las libertades económicas, que en su definición resultan refractarias a la intervención pública y al condicionamiento del mercado (arts 49-66 siempre de la versión consolidada de los Tratados que conforman el “Tratado de Lisboa”), confirman sin duda la continuidad reforzada de la definición del mercado. Por último, las normas sobre la competencia, siguen articulando el núcleo jurídico de la autonomía del mercado (arts 101-109), que viene presidido por la definición del modelo, ahora no condicionado por las mismas necesidades de legitimación que la ubicación en los objetivos recomendaba, “economía de mercado abierta y de libre competencia” (art 120). La reconducción a la lógica del mercado, esterilizando la función que cumplía en el constitucionalismo social, de la empresa pública (art 106) completa esta configuración del mercado.

En definitiva el paradigma que incorpora la constitución económica del Tratado de Lisboa es el de la autonomía del mercado y su tutela frente a la intervención política. El principio que ha sido contestado por la crisis. Si parecía evidente algo era la desaparición , casi definitiva, de la siempre recurrente, autonomía del mercado y la recuperación del principio de constitución económica del Estado social, que era el gobierno de la economía, del mercado. Vemos pues como Lisboa vuelve a blindar “constitucionalmente”, de acuerdo con la constitución material del Estado-mercado, su centralidad incondicionada, expulsando del derecho primario la intervención pública condicionadora del mismo. Afirma el reino de la competencia como definidor exclusivo del funcionamiento del mercado. Lisboa manifiesta su obsolescencia reafirmando un principio rechazado por la realidad, manifestando la incapacidad de gobernar un mercado que en las condiciones en que se configura ”constitucionalmente” resulta ingobernable.

El mercado ha evidenciado la contradicción con su autonomía, reclamando una intervención que supera la regulación ordoliberal, de tutela del mismo, e imponiendo el gobierno del sistema económico como requisito de racionalidad, eficacia en su funcionamiento, función que también realizaba el intervencionismo del Estado social. Además el mercado autónomo ha mostrado otra contradicción que desmiente radicalmente el paradigma neoliberal. La crisis ha establecido la contradicción entre la autonomía del mercado y el conjunto del sistema social. La renuncia al gobierno del mercado ha propiciado un funcionamiento que afecta gravemente a la estabilidad social. Mercado incondicionado y necesidades sociales se manifiestan en contradicción, éste ya no puede operar como lugar de distribución de los recursos y de la riqueza porque solo opera como mecanismo de apropiación privada, incompatible con las exigencias sociales.

El gobierno de la economía se expresa, en el constitucionalismo social, en dos momentos: el del *indirizzo* general, representado por la planificación, y el de su ejecución, mediante los instrumentos de intervención.

La planificación indicativa, en el gobierno económico de la constitución económica del Estado social, se configura como una participación democrática, en torno al parlamento, que ejerce este *indirizzo* económico, en ella se integran también los sujetos sociales. La planificación se configura, en una doble dimensión: como determinación del vínculo social del sistema económico, en el que se fijan los objetivos a conseguir por este y la satisfacción de las necesidades sociales, y como espacio de conflicto, en cuanto su determinación, depende de la composición del mismo. Es el momento más visible del gobierno del sistema económico.

Los mecanismos de intervención ejecutan el *indirizzo* económico vinculando al poder público cuando funciona como sujeto económico directo, que se sustrae a las estrictas normas del mercado, vinculándose a los objetivos políticamente decididos. Junto a estos mecanismos funcionan los de persuasión.

EL Tratado de Lisboa contempla mecanismos de actuación pública económica, pero éstos no son

parangonables a la planificación del Estado social. Impone, en primer lugar, el respeto al principio de la “economía de mercado abierta y de libre competencia” (art. 120) actuando dentro de los límites de esta, lo que implica una subordinación de la política económica al mercado que desvirtúa el propio concepto de indirizzo económico. Segundo, la intervención general se materializa en dos momentos: la coordinación entre los Estados miembros en el seno del Consejo (art. 121). La coordinación aparece configurada como una contratación intergubernamental, en el que la dirección de la Unión es débil, pues viene representada por la recomendación de la Comisión. El Consejo europeo que finalmente aprueba las Orientaciones Generales de Política Económica, aparece como instancia final de contratación.

El segundo momento es de la disciplina presupuestaria y el control de los déficits de los Estados, cuyo objetivo es el de garantizar las condiciones macroeconómicas sanitarias que permitan el funcionamiento del mercado. Los objetivos de la intervención general (arts. 123-26) distan mucho de los que la planificación de estado social definía como marco de la intervención económica. Más que gobierno del mercado la intervención de la Unión se configura como gestión del mercado, en el interior de su lógica.

Los procedimientos son ajenos a la lógica democrática que imponía la planificación del Estado social. Así el gobierno de la economía viene sustituido por la “gobernanza económica”, que no es sino la introducción de una lógica de privatización de la decisión.

Por otra parte, esta intervención general de la Unión, la no vinculada al control, adolece de la falta de instrumentos para la ejecución de los objetivos fijados. Ello por tres razones. En primer lugar, por que la constitución económica que emerge del Tratado de Lisboa, es refractaria a la intervención condicionadora del mercado. En segundo lugar, porque las competencias en materia de política económica pertenecen a los Estados y el ordenamiento comunitario ha esterilizado los mecanismos de intervención propios de Estado social. Por último, porque la contratación intergubernamental como procedimiento decisonal y los mecanismos de “gobernanza económica”, excluyen la intervención en el mercado.

La demanda de gobierno económico que presenta la crisis es respondida con la garantía de la autonomía del mercado como decisión fundamental de constitución económica, manifestando su anacronía con las exigencias de la realidad.

7.2. La constitución monetaria.

Como se sabe la política monetaria es competencia exclusiva de la Unión, esta viene definida por el BCE en régimen de independencia (art.130) y la definición de los objetivos del BCE y del SEBC viene presidida por la estabilidad de los precios, al que está subordinado el resto de su actuación, por más que el Tratado pretenda una compatibilización de este objetivo con el apoyo de las políticas económicas generales de la Unión, que responden a la misma lógica. El marco de actuación del BCE y del SEBC está definido por el modelo general, insistentemente recordado “economía de mercado abierta y de libre competencia”. La independencia del BCE y del SEBC y el principio fundamental de constitución monetaria: la estabilidad de precios, sancionan la expulsión de la política en la gestión monetaria y su desvinculación del gobierno económico. Expresa de esta forma la autonomía del mercado, pues este debe sustraerse a los efectos de una intervención vinculada a la política, a la definición externa al mercado de los objetivos del sistema económico. La remisión a una intervención sanitaria del BCE, que opera con normas técnicas, manifiesta la subordinación de la política al mercado y su exclusión como condicionadora de éste. La inflación es vista como el mayor peligro que puede afectar al sistema económico y su funcionamiento: distorsiona el beneficio, la previsión y el cálculo económico e incide en los tipos de interés y el acceso al crédito, además de alterar la estabilidad general del sistema incidiendo sobre la moneda y su valor. La respuesta es que la intervención económica debe ser sobre todo sanitaria, de control de los precios, para que dentro de ella opere el mercado y su autonomía. La escisión entre política monetaria y económica muestra la centralidad del mercado que confina a aquella al

mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. La técnica viene definida desde el mercado y la primacía de la estabilidad pretende garantizar su autonomía. Por ello, nos recuerda el art. 127, que el mercado y sus exigencias determinan la actuación del BCE y del SEBC, la gestión de la política monetaria “El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el art. 119”.

Con independencia de las cuestiones referidas a la legitimidad de la actuación de las “autoridades independientes” y a su desvinculación de la política y de la responsabilidad, de la contradicción con el principio democrático, conviene señalar algunas cuestiones respecto a estas. Las autoridades independientes, más con la acentuación de las características que reviste el SEBC en el Tratado, son el elemento institucional más significativo del “Estado regulador” y éste representa la actualización de los presupuestos del ordoliberalismo. “Estado regulador” significa intervención de tutela del mercado mediante instrumentos y reglas técnicas que le sustraigan de los efectos de la política. Significa exclusión de la dirección política del mercado. Este despliega sus efectos disciplinantes sobre la política mediante la imposición de la técnica que pretende crear el marco más favorable para su actuación.

Debe señalarse que la asunción como exclusiva de la competencia de la política monetaria por la Unión contribuyó a sancionar el fin de la autonomía económica de los Estados, configurándose como una de los núcleos del constitucionalismo económico neoliberal. Por otra parte la supervisión “prudencial” que el Tratado de Lisboa encomienda al BCE y SEBC de las entidades de crédito y financieras, por su propia formulación indica que se realiza desde una perspectiva de respeto a sus opciones de negocio, con escasa incisividad. La realidad ha demostrado que estas funciones del SEBC, contenidas ya en los Tratados en vigor (art.105) no han tenido ninguna eficacia en la prevención de la crisis financiera, entre otras razones, por la ausencia de la intervención. Prudencia como ausencia de intervención ha sido la interpretación del SEBC, en materia del control de las entidades financieras.

Lo que ha planteado la crisis, en el ámbito de la “constitución monetaria” de la Unión, es una doble demanda. Por una parte, la corrección de la autoridad monetaria en relación con la definición de su independencia, reintroduciéndola en el contexto de la dirección política de la economía, por otra, la necesidad de una incisividad mayor en el control de las entidades financieras y de crédito, que se contradice con la formulación del Tratado, de supervisión “prudencial”. Las respuestas del Tratado de Lisboa, también en este caso, resultan contradictoria con las demandas de la realidad.

7.3. La constitución financiera.

Los principios de la constitución financiera del Tratado, impuestos después de Maastricht, con complementarios a los de la constitución monetaria y colocan como prioridad la estabilidad de precios. Se presentan en los mismos términos de funcionalidad con la autonomía del mercado e intervención sanitaria que los anteriores. Pero además producen otros efectos disciplinantes que manifiestan la expulsión del vínculo social en el funcionamiento del mercado.

Como se sabe, las decisiones fundamentales de la “constitución financiera” de la Unión son herencia de las sujeciones establecidas en el Tratado de Maastricht, que introdujo la UEM. Decisiones funcionales a los paradigmas económicos que ahora resultan desautorizados por la crisis. La disciplina presupuestaria forma parte de las políticas económicas neoliberales, que fijaban como objetivo el control de la inflación y las condiciones macroeconómicas que garantizasen el funcionamiento del mercado. Se relaciona, pues, con la estabilidad de precios, coadyuva a la contención de los tipos de interés, disminuyendo las obligaciones financieras del Estado, pero también repercute claramente en el gasto social y obliga a un redimensionamiento de este. Disciplina presupuestaria significa intensificar las presiones para la disminución de la protección social pública. Ya hemos aludido a que, la contención de los efectos sociales de las políticas económicas practicadas en el último cuarto de siglo y de la revisión

de los mecanismos de protección del Estado social, se había producido, en parte, por el traslado de la seguridad al ámbito del endeudamiento privado de los ciudadanos-consumidores. La disciplina presupuestaria coadyuvaba a las condiciones que hacían posible la generalización del crédito privado y del endeudamiento, ilusión rota por el estallido de la burbuja financiera.

El Tratado de Lisboa continúa con la lógica fracasada, con el marco contestado por la crisis. El corazón de la “constitución financiera” es la prohibición de los déficits excesivos, que se reitera en el art. 126.1. En realidad, la “constitución financiera” viene definida extramuros del Tratado, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que de esta forma viene revalorizado constitucionalmente en Lisboa.

La paradoja parece ahora insuperable, no es que se confronte la realidad impuesta por las medidas de respuesta a la crisis, generalizadas en la Unión, con la disciplina presupuestaria y del PEC, reiteradas en el Tratado de Lisboa, es que, finalizado el momento más agudo del ajuste y de la intervención anticrisis, se pretende recuperar el principio de la disciplina presupuestaria. Se impone, en unas condiciones especialmente adversas, a los Estados, la recuperación de los niveles de déficit establecidos en el PEC. Iniciándose los procedimientos previsto en los Tratados en vigor, que son mantenidos en el nuevo Tratado. El momento en el que el Tratado de Lisboa se muestra más anacrónico es posiblemente en el mantenimiento de su “constitución financiera”. Los arts 123 -6 del Tratado de Lisboa reproducen los arts 101-4 del Tratado de Niza que hereda los vínculos disciplinantes de Maastricht. Como hemos señalado, la disciplina presupuestaria, central en la política económica del paradigma neoliberal, es también funcional a la garantía de la autonomía del mercado y a la contención de la política en su gestión. Se conecta, en solución de continuidad, con la “constitución monetaria” y la “constitución del mercado”.

Conviene resaltar dos aspectos de la “constitución financiera” del Tratado de Lisboa. Las sujeciones que impone la disciplina presupuestaria a los Estados ha planeado una paradoja en materia de protección social y derechos sociales que parece insuperable. El control del déficit ha afectado especialmente al gasto social, erosionando la protección social en los mismos, sin que este debilitamiento de los derechos sociales en el espacio nacional, haya sido compensado por el establecimiento de un sistema europeo, emanado de la Unión. La integración europea ha sido y es prevalentemente “integración negativa”, establece, a pesar de los esfuerzos formales introducidos desde Amsterdam, una contradicción entre protección, derechos sociales y mercado, expresión de la nueva constitución material que generalizan los Tratados. La disciplina presupuestaria ha reforzado la desvinculación del compromiso social del Estado reafirmando el principio de la autofinanciación de los sistemas de pensiones, su carácter contributivo, y acentuando la privatización de los mismos. La aparente racionalidad técnica ha reforzado el discurso de revisión de los sistemas de pensiones, consolidándolo como nuevo paradigma de la protección. Los efectos sociales de la disciplina presupuestaria son generalmente reconocidos. El mantenimiento de la misma supone acentuar la transición del “modelo social” del Estado social al “modelo social europeo” como modelo de solidaridad competitiva. Tensiona el equilibrio entre legitimación y acumulación desplazando la intervención a la acumulación.

Junto con esta perspectiva general, completándola, debe señalarse los efectos de la disciplina presupuestaria en esta fase de la crisis.

La base de partida es que, la intervención anticrisis impulsada por los países desarrollados y por la Unión, ha producido un traslado de recursos impresionante al sector privado, especialmente al financiero, y que el sostén de la demanda, aún atenuando los efectos sociales de la crisis, ha carecido de una dimensión distribuidora. En definitiva, ha producido una distribución inversa, un traslado de recursos públicos al capital, que ha absorbido la mayoría del gasto público que ha motivado el déficit presupuestario de los Estados. El otro dato a tener presente es el de la recuperación del discurso económico de la precrisis en esta segunda fase de la crisis. Contenida la fase aguda, las salidas apuntadas significan una recuperación del viejo paradigma neoliberal, el gobierno del mercado se encubre con un discurso regulador débil, que ni siquiera se ha puesto en marcha, y se recupera la lógica

monetarista en la política económica. La recuperación de los equilibrios macroeconómicos como marco de la autonomía del mercado vuelve a insertarse en el discurso económico impuesto por las economías dominantes.

La recuperación de la “constitución financiera” europea en esta segunda fase de la crisis acentuará los afectos sociales de la misma, incrementará la distribución inversa que ya ha operado en la fase aguda. La recuperación de los niveles de déficits previstos en el PEC, que conlleva la reactivación de los mecanismos de control previstos en los Tratados, significa una importante reducción del gasto, en un momento en el que todavía la ayuda al capital se manifestará cuantitativamente con cifras relevantes. El resultado es evidente, se trasladará al gasto social el ajuste derivado de la disciplina presupuestaria. La distribución inversa se intensificará, impulsada por los efectos de la “constitución financiera” que mantiene Lisboa, agudizando la tensión entre integración negativa y positiva en la construcción europea.

7.4. La constitución social.

Este ha sido una de las cuestiones permanentemente abiertas en el debate constitucional europeo, ha recorrido paralelo al proceso de instauración de la UEM, y se ha convertido en la piedra maestra de la continuidad del proyecto de integración. La legitimidad del mismo descansará en la capacidad de instaurar un equilibrio entre integración positiva y económica. De la misma manera, la distribución es una demanda que la crisis ha planteado al sistema económico, puesto que acentúa la distribución inversa, profundizando la desigualdad. Por tanto, hay que leer el Tratado de Lisboa también desde esta perspectiva.

Exigencias de legitimación habían producido un debate, en la Convención que alumbró el fracasado Tratado constitucional, en torno al modelo de constitución económica, que se simbolizó en la superación de la fórmula “economía de mercado abierta y de libre competencia”. Los resultados fueron frustrantes, el grupo de la “gobernanza económica” finalmente propuso la de “economía social de mercado altamente competitiva”, que ha sido trasladada al Tratado de Lisboa (art. 3.3), aunque, la apostilla de la nueva fórmula da cuenta del escaso alcance del cambio. Este cambio simbólico iba acompañado de una complejización de la definición de los objetivos de la Unión, cuyo punto de inflexión lo constituyó, el Tratado de Amsterdam. La aparición de objetivos ligados a la promoción social: pleno empleo y progreso social tenía la intención formal de atenuar el peso determinante de la integración negativa en el Tratado, sin embargo, el Tratado muestra, en su sola lectura, el alcance meramente formal de estos aspectos. La prevalencia de la integración negativa no tiene apenas equilibrio en la constitución económica de Lisboa. Los objetivos sociales vienen desmentidos por la regulación de las políticas. En este caso, el Tratado de funcionamiento de la Unión, la parte menos constitucional por sus contenidos, se impone desvirtuando la significación de los objetivos señalados. El segundo Tratado, el verdadero definidor de la constitución económica europea, ordena, jerarquiza definitivamente los objetivos, estableciendo la primacía al mercado y a las condiciones de funcionamiento.

No hace falta referirse a la regulación de las libertades económicas, ni al mercado interior y las políticas financiera y monetaria, basta ver como se articula la relación entre estas y los títulos IX y X (empleo y política social). El trabajo no tiene una consideración autónoma, vinculada a la dignidad de la persona, no es expresión de la integración social del trabajador, su regulación contiene abiertamente una finalización al mercado. Se construye como sujeto subordinado. El art. de apertura del título sobre el empleo es más que elocuente, el objetivo de la Unión en esta materia es “potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico” (art.145). Trabajo como factor productivo, no como sujeto social, adaptabilidad y vinculación al mercado como contenido de las políticas de empleo. El pleno empleo, de esta forma, no resulta un objetivo creíble que forma parte del proyecto de integración europea, se metaformosea en “fomento del empleo” “alto nivel de empleo” y declara que el empleo, el nivel de empleo, es el compatible con la exigencia del mercado. Todo el título IX es leible como gestión de la mano de obra,

radicalmente distinto al tratamiento dispensado en el constitucionalismo social.

Coherentemente con esta concepción del trabajo, cuando el Tratado de Lisboa define la relación entre la política de empleo y la política económica, se hace en términos de subordinación. El tratado establece la compatibilidad subordinada del empleo a la economía. Las orientaciones en materia de empleo, que elaborará anualmente el Consejo, tienen una acusada debilidad si se las compara con las Orientaciones Generales de Política Económica (art.121). Pero además, se establece la compatibilidad de las orientaciones sobre el empleo con las OGPE, que actúan como diseño disciplinante dentro del que deben gestionarse el mercado de trabajo. El mercado, determina el lugar del trabajo, que debe presentarse como compatible con sus exigencias. No como un sujeto activo que políticamente juega en su interior condicionando su funcionamiento. El tránsito del derecho al trabajo a la empleabilidad ilustra la concepción subordinada del mismo en el proyecto europeo. El trabajo no existe en el Tratado.

La política social expresa la misma lógica. Nos recuerda el Tratado, que los objetivos de política social serán el resultado del funcionamiento del mercado interior (art.151), la fuente de la política social es el mercado y este actúa como organizador social. La ingenuidad liberal del Tratado emociona, sobre todo a la vista de los efectos de su funcionamiento. En congruencia también en este caso se establece la compatibilidad subalterna con el mercado, establece que el marco disciplinante de la política social será la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión. Formulación especialmente trascendente, si se tiene en cuenta, que las políticas económicas y sociales practicadas en las últimas décadas han producido un traslado de la competitividad a la protección social, que se configuraba como espacio de competencia, mercantilizándolo. El modelo de la solidaridad competitiva da cuenta de los efectos sociales que produce la consideración de la política social como campo de competencia económica.

Si esta es la presencia de lo social en el Tratado de Lisboa, en abierta continuidad con los Tratados anteriores, el repaso a las novedades que incorpora confirmará la prevalencia de la integración negativa y la incorporación genética del déficit social al proyecto europeo.

La novedad más relevante, desde el punto de vista constitucional del Tratado de Lisboa ha, sido la inclusión, de forma un tanto vergonzante, de la Carta de Derechos. Ésta incorpora referencias al trabajo y la protección social que definen el núcleo de los derechos sociales, vinculados a la tradición del Estado social. De esta forma, superando las alusiones a los instrumentos internacionales y comunitarios, hasta ahora presentes en los Tratados, se otorgaba presencia, por primera vez, a los derechos sociales en los Tratados. No hay que restar valor a la incorporación realizada, pero conviene, también, colocarla en su posición real. No nos vamos a referir a la indivisibilidad de los derechos que pretendidamente aportaba como novedad la Carta, ahora ya difícilmente defendible, solo haremos referencia a dos cuestiones: a la relación derechos económicos y derechos sociales en el Tratado, como muestra de la subordinación de la integración social, y a la desnaturalización de los derechos contenidos en la misma.

El trabajo en la Carta es objeto de un tratamiento sorprendente. Se fragmenta, por una parte, la libertad profesional aparece contextualmente vinculada a las libertades económicas: libertad de empresa y propiedad. Por otra, se reduce, se configura como un derecho caritativizado: del derecho al Trabajo al derecho a la protección en caso de despido injustificado. Ilustra la regresión del *status* del trabajo en el universo iusfundamental del Tratado.

La Carta consagra los derechos sociales en los términos que había sancionado la evolución de los mismos en la crisis del Estado social, profundizando en la debilidad de su estatuto constitucional, frente a una revalorización de los derechos económicos. Los derechos económicos tienen en el Tratado una configuración compleja. Por una parte, las libertades básicas, por su vinculación a la construcción del mercado único, se configuran como núcleo duro del proyecto europeo en el momento iusfundamental, y por otra, en la Carta, los tradicionales derechos económicos se formulan en unos términos que recuerdan

la tradición liberal. Propiedad y libertad de empresa aparecen como derechos cuasiincondicionados. El Tratado, en materia de derechos manifiesta una asimetría insostenible e incompatible con la integración positiva.

Por último, la Carta, desnaturaliza los derechos sociales, por el reenvío que realiza, en cuanto a su contenido, al Tratado de funcionamiento de la Unión y a las políticas. Se opera así una transmutación: la política ocupa el espacio de los derechos y, por ello, debilitan su dimensión garantista, más aún que la derivada de su propia formulación en la Carta.

Se trataba de ver si el saludado Tratado de Lisboa, que quiere representar, en opinión de los gobiernos y las instituciones de la Unión el paso simbólico a la construcción del futuro, se sitúa en sintonía con las exigencias que ha evidenciado la crisis sistémica en la que estamos instalados. La respuesta es evidente: las demandas de gobierno del mercado y distribución, que presentaba la crisis respecto al funcionamiento del sistema económico son desoídas en el Tratado de Lisboa. Éste se presenta como continuidad de los anteriores que expulsa del mismo las exigencias de gobierno del mercado y de distribución. Desde esta perspectiva, Lisboa es un Tratado fallido.

Además incorpora una rigidificación en la configuración del mercado y la relación público-privado en la economía, que dificulta la reacción que demanda la realidad. La Europa de los 27, y de los que se incorporen en el futuro inmediato, por su pluralidad, dificultará enormemente la superación de los anacronismos del Tratado blindando jurídicamente unas posiciones que ya resultan insostenibles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Aglietta M. y Barrebi L. (2007): *Désordres dans le capitalisme mondial*, Paris, Odile Jacob.

Artaud D. (1969), *Le New Deal*, Paris, Armand Colin.

Bilancia F. (2001), *Brevi note su costituzione materiale, legalità ed Unione europea* en *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milan, Giuffrè.

Bucci G. y Patruno L. (2005) *Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull'Europa sociale dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia* en *Costituzionalismo. It*, 3/2005

Castells M. (1978), *La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo*, Madrid, Siglo XXI.

De Fiores C. (2008) *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona* en *Costituzionalismo.it*, 1/2008.

Di Plinio G. (2003), *La costituzione economica nel proceso costituente europeo* en *Rivista di Diritto pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, IV.

Ferrara G. (2006), *Costituzione europea: quale futuro?*, Roma, Ediesse.

Ferrara G. (2005), *Il diritto del lavoro e la costituzione economica in italiana ed in Europa*, en *Costituzionalismo.It*, 3/2005.

Galbraith J.K. (1965), *El crac del 29*, Barcelona, Seix Barral

García Herrera M.A. y Maestro Buelga G.(2006), *Economic and market direction in the european Constitution en Governing Europe Under a Constitution*, Heidelberg, Springer.

- Guarino G., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milan, 2006.
- Hermann C. (2006) *Neoliberalism in the European Union* en *Studies in Political Economy*, 2006, n° 79
- Hobsbawm E. (2003), *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Barcelona, Crítica.
- Joerges C. (2004), *What is left of European Economic Constitution?* en *EUI WP LAW 2004/13*
- Kindleberger CH.P. (1991), *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Barcelona, Ariel.
- Krugman P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Barcelona, Crítica.
- Laeven L. y Valencia F. (2008), *Systemic Banking Crises, IMF Working Paper*, n. 08/224, september.
- La Spina A. y Majone G. (2000): *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.
- Miccú R. (1996), *Economia e costituzione. Una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca* en *Quaderni del Pluralismo*, n° 1.
- Minsky H.(1986), *Stabilizing an unstable economy*, Yale U. P. 1986
- Minsky H. (1987), *Las razones de Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Napolitano G. (2008), *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali* en *Giornale di Diritto amministrativo*, n° 11.
- Sachs J. (2008), *Economía para un planeta abarrotado*, Barcelona, Mondadori.
- Salmoni F. (2005), *Diritti sociali fondamentali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, en *Studi in onore di Giani Ferrara*, vol III, Giappichelli, Turín.
- Scharpf S.W.(1998), *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea* en *Stato e Mercato*, 1998, n° 52.
- Sen A. (2009): *Capitalism beyond the crisis* en *The New York Review of Books*, vol. 56, number 5, march 26
- Streeck W.(2000), *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva* en *Stato e Mercato*, 2000, n° 58.
- Torrero Mañas A. (2006), *Crisis financieras. Enseñanzas de cinco episodios*, Madrid, Marcial Pons.
- Vaciago, G. (2008), *La prima crisi finanziaria globale*, en *Il Mulino*, n. 440.