

y lo social. La fracasada reforma de la Constitución de Venezuela avanzaba un paso más (si bien en forma incipiente y no totalmente perfilada) en esa dirección.

La preocupación ecológica, no como adorno o complemento ideológico, sino en un plano prioritario como forma de integración de la especie en el planeta y de relación con la propia y las demás especies, como valor cultural y práctica social, en la forma en que, por ejemplo, se ha incluido en la Constitución de Bolivia abre un camino que la Unión Europea con su mercado de la contaminación («el que contamina paga») ha dejado de lado.

Por último, las formas de control popular del poder (mediante revocatorio) y, sobre todo, de ejercicio popular del poder (presupuesto participativo, gestión social de los recursos naturales, vinculatoriedad de las decisiones asamblearias en cualquier nivel, etc.) cierran el círculo procedimental y sustantivo de un proyecto democrático de alta intensidad que desafía las bases del capitalismo financiero y especulativo responsables de la actual crisis.

Martínez Sierra, José Manuel. "La constitución económica y el gobierno de la economía en crisis: reflexiones desde la Unión Europea". En: *Pensamiento crítico y crisis capitalista: una perspectiva constitucional*. Granada : Editorial Universitaria de Granada, 2010.págs. 141-160

## LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y EL GOBIERNO DE LA ECONOMÍA EN CRISIS: REFLEXIONES DESDE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional*

*Universidad Complutense de Madrid*

*Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo*

### 1. INTRODUCCIÓN

Una de las características propias del Estado liberal ha sido, históricamente, su capacidad por crear un consenso generalizado de los ciudadanos hacia él. El presente trabajo analiza los diferentes instrumentos de los que se ha servido este Estado para tal fin. También cómo la Unión Europea, como crisálida que los sustituye parcialmente, ha compatibilizado la asunción de una gran parte de las competencias estatales con la generación de un control-dirección de índole ideológica materializado en el citado consenso.

En una segunda dimensión, el artículo analiza cómo la llegada reciente de la crisis global del capitalismo está desmoronando los elementos de legitimación sobre los que se sostenía el sistema en las sociedades del norte: la universalización del consumo y el bienestar económico.

Por último, intentaremos ver si la crisis ha abierto una nueva etapa y supone un nuevo reto para el capitalismo, ya sea en su forma estatal o supranacional, si quiere seguir manteniéndose como sistema hegemónico. Veremos si se asume y cómo el desafío de articular un nuevo consenso ciudadanos-capitalismo en un momento donde la crisis económica, alimentaria, medioambiental, financiera y de producción global lo ha puesto en entredicho ante los ojos de la ciudadanía.

## 2. LA LEGITIMACIÓN DEL PODER

Existen dos elementos absolutamente indispensables para la existencia y reproducción de cualquier estructura político-institucional: el poder y la autoridad.

Por *poder* entendemos la capacidad o la fuerza de imponer hacer alguna cosa. Poder equivale, pues, a coerción, a coactividad.

Por *autoridad* entendemos una facultad de ordenar hacer que, al contrario del poder, es otorgada, reconocida, conferida por otros. A alguien se le confiere autoridad porque inspira respeto y confianza. Podríamos entonces traducir la autoridad como persuasión<sup>1</sup>.

Consecuentemente, estos se conforman como los dos elementos necesarios para la salud de toda estructura político-institucional. No obstante, la articulación de esta fórmula coerción-persuasión se ha expresado de manera distinta a lo largo de la Historia<sup>2</sup>. No es hasta la modernidad cuando podemos identificar el segundo de los elementos, el elemento consensual, como una categoría asociada a las estructuras político-institucionales. Durante la época pre-moderna la generación de autoridad correspondía a la religión, no a la política. No obstante, con la modernidad, y el proceso de laicización que ella conlleva, la legitimidad de las estructuras político-institucionales deja progresivamente de formar parte de lo religioso y se integra como una función más de lo político. La función que tradicionalmente cumplía la religión como mecanismo de legitimación de las estructuras de poder, debe ser desarrollada a partir de entonces por las instituciones políticas. Como señalaron Althusser y Poulantzas, el Estado burgués debe superar su interpretación histórica como mero conjunto de instrumentos de coerción, para pasar a interpretarse a sí mismo, también como sistema de instrumentos de producción de consenso social.

Ahora bien, ¿a través de que mecanismos el Estado liberal moderno ha generado consenso social o cohesión voluntaria de los

1. WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1964. p. 221.

2. NOGUERA FERNÁNDEZ, A. *El Derecho en la legitimación del poder. Del constitucionalismo liberal clásico a la crisis del derechos constitucional*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires. 2007. p. 73.

ciudadanos entorno a él? Dichos mecanismos han ido variando a lo largo de tres etapas que exponemos a continuación.

### 2.1. *El parlamentarismo y el principio democrático-representativo*

Con la asunción, a finales del siglo XVIII, del poder por parte de la burguesía y la aparición y consolidación del Estado liberal moderno como Estado soberano que asume el monopolio de la fuerza y la producción normativa, la legitimación del Estado se construye alrededor de dos principios: el principio de la libertad, por un lado, y el principio de soberanía popular o de la ficción de la aceptación de la voluntad política del pueblo como determinante de la acción de gobierno, por otro. Ficción, esta última, que se articula perfectamente en las figuras de la representación y la tripartición de poderes, fusionadas en el otro dogma del Parlamento como exponente reflejo de la voluntad general.

Sin embargo, la libertad y el parlamentarismo como únicos y principales elementos de legitimación del Estado no podían durar mucho. Pronto empezaron a mostrar sus contradicciones:

En primer lugar, la universalización de la *libertad* (entendida como *autonomía, individualidad*) acentúa y agudiza su contradicción con la *igualdad* (equiparación real de los hombres en sus condiciones de vida), ya que, al darse primacía, por encima de todo, a la *libertad* del individuo (la equiparación real de todos los hombres para intervenir en el canje de productos), la *igualdad* sólo puede concebirse como instancia accesoria de la *libertad*, como «*igual libertad*», pero no como *igualdad* «real», puesto que la libre relación contractual de intercambio en la producción (compra-venta de fuerza de trabajo), descompone al pueblo en clases sociales desiguales económicamente<sup>3</sup>.

Y, en segundo lugar, la nueva ciudadanía política introducida por el liberalismo temprano no era una ciudadanía universal, sino patriarcal y patrimonial. Sólo los hombres blancos en posesión de un cierto patrimonio podían votar y ser elegidos. No por gusto

3. NOGUERA FERNÁNDEZ, A. *Derecho y Hegemonía. Un estudio socio-jurídico de la Cuba actual*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires. 2007. pp. 168-169.

Marx, en el Manifiesto Comunista, describió al parlamento como el «comité de administración de la burguesía». Además, la propia figura de la representación se contradecía con la ficción de la aceptación de la voluntad política del pueblo como determinante de la acción de gobierno, como señaló Kelsen: «(...) desde el momento que las constituciones modernas prohíben expresamente toda vinculación formal del diputado a las instrucciones de sus electores, y hacen jurídicamente independientes las resoluciones del parlamento de la voluntad del pueblo, pierde todo fundamento positivo la afirmación de que la voluntad del parlamento es la voluntad del pueblo, y se convierte en una pura ficción (inconciliable con la realidad jurídica)»<sup>4</sup>.

Todas estas contradicciones, tanto económicas como políticas, que en un momento histórico de surgimiento de la sociedad industrial supusieron la creación de una nueva clase social sin derechos y con unas condiciones de vida indignas, el proletariado, desembocarán en una fuerte lucha del movimiento obrero que rompe con la situación de consenso social de los ciudadanos entorno al Estado, y obliga a este último a tener que reinventar el elemento desde el que articular su legitimidad.

## 2.2. La universalización de los derechos fundamentales

Ante las fuertes demandas del movimiento obrero, la única manera de salvar el Estado liberal y evitar la revolución fue la universalización del reconocimiento de derechos, especialmente de los derechos sociales, que se plasmó en el surgimiento del constitucionalismo social o de segunda generación.

Algunas de las primeras Constituciones que incorporaron en Europa los derechos sociales fueron la Constitución española de 1931 o la de la República de Weimar de 1919 en la cual se establecían algunas normas tendentes a proteger determinados aspectos sociales. Después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia de reconocer derechos sociales se reanudó con Constituciones como

4. KELSEN, H. *Teoría general del Estado*, Ed. Labor S.A., Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1934. pág. 402.

las de Islandia de 1944; Francia de 1946 y 1958, aunque esta última caracterizada por el acento autoritario que le imprimió De Gaulle; Italia de 1947; Alemania Occidental de 1949; Grecia de 1951 y 1975; Turquía de 1961, revisada en 1971 y en 1973-74, y de 1982; Portugal de 1976, revisada en 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 y en 2005; y España de 1978.

La universalización de los derechos se convirtió en el nuevo elemento a partir del cual se estructura la legitimidad del Estado. Incluso el propio concepto de democracia se hace girar ahora, ya no en torno al elemento democrático-representativo, sino alrededor del elemento de los derechos. Ronald Dworkin fue uno de los impulsores del nuevo concepto naciente de democracia. Dworkin sugiere la necesidad de ser capaces de mirar más allá de *la concepción clásica*, defendida por autores como M. Walzer, que coloca el centro del concepto de democracia en el «mayoritarismo», según el cual lo que califica como democrático a un gobierno es que haya sido elegido por la mayoría de los ciudadanos, pues podría ser, por ejemplo -dice Dworkin-, que la mayoría no desee reconocer derechos fundamentales a la minoría. Y, partiendo de que aquello que debería definir el que un sistema sea o no sea democrático no son los elementos procesales de la democracia, sino los resultados: la estructura institucional más democrática es la que es capaz de producir mejores resultados en cuanto al reconocimiento y cumplimiento pleno de todos los derechos fundamentales de las personas<sup>5</sup>. Una sociedad es democrática, cuando los Derechos fundamentales les son garantizados a todas las personas, independientemente de si la mayoría está de acuerdo en reconocer o no estos derechos<sup>6</sup>.

Si bien el reconocimiento universal de los derechos sirvió como principal elemento de legitimación del Estado a lo largo del siglo XX, este elemento empieza a desmoronarse a finales de los años

5. R. DWORKIN. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press. Oxford. 1996. pp. 15, 17, 32, 34 y 292.

6. Ver: M. MOORE. «Natural Rights, Judicial Review and Constitutional Interpretation». En J. GOLDSWORTHY y T. CAMPBELL (eds.). *Legal Interpretation in democratic States*. Aldershot. Ashgate. 2002. p. 211; H. SPECTOR. «Judicial Review, Rights and Democracy». *Law and Philosophy* 23. 2003. pp. 295-304; J. RAZ. «Disagreement and Politics». *American Journal of Jurisprudence* 43. 1998. p. 52.

70, principios de los 80, con la llegada del *thatcherismo* y el *reaganismo*, esto es del neoliberalismo. Sirva como exponente de su progresivo desmantelamiento el proceso de integración europea.

### 2.3. El desmantelamiento del estado social. El proceso de integración europea

En los países europeos, el proceso de desmantelamiento del Estado social y de los derechos se produce paralelamente al proceso de integración europea y como consecuencia, principalmente, de este último.

El primer gran paso para la adopción y consolidación del modelo económico neoliberal en la Unión Europea debemos ubicarlo ya con la entrada en vigor, en 1987, del Acta Única Europea (AUE), tratado que basándose en el documento «Europa 1990. Un programa de acción», elaborado por la *European Round Table (ERT)* —organización que representa las principales empresas transnacionales europeas—, revisó y amplió el Tratado de Roma de 1957, texto constitutivo de las Comunidades Económicas Europeas. El gran objetivo o la gran aportación del Acta Única Europea fue establecer el soporte jurídico para la implantación del Mercado Interior o Mercado Único para 1993. El Mercado Único proponía la eliminación en este horizonte temporal de todas las trabas internas a la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. Ello supuso que el gran capital de los países más potentes de la Comunidad pudiera operar sin ninguna restricción en todo el territorio comunitario, llevando a que las pequeñas y medianas industrias de los países más retrasados, entre ellos España, experimentaran una competencia enorme que las llevó al cierre.

Este esquema neoliberal se profundizó todavía más, tres años después del AUE, con la presentación del Informe Delors, en 1989, que preveía la creación en tres fases de la Unión Monetaria Europea. Para su consecución, en el Informe se prescribían como objetivos: reforzar la cooperación entre los bancos centrales; crear un Sistema Europeo de Bancos Centrales; lograr una transferencia progresiva del poder de decisión en materia de política monetaria a las instituciones supranacionales; y, por último, fijar de manera irrevocable las paridades de las monedas nacionales, las cuales

acabarían siendo sustituidas por la moneda única europea, el actual euro. Desde este momento, por consiguiente, la política económica de la Comunidad Europea ya no sólo se centró en el plano supranacional, sino que empieza a intervenir con fuerza en la política económica interna de los Estados, sobre todo en la política monetaria y en la política fiscal o presupuestaria. El objetivo era impedir que ningún gobierno aplicase en su país políticas económicas no-neoliberales. Las tres principales medidas que, según el plan diseñado en el Informe, tenían que cumplir los Estados antes de fines de 1993, eran:

- Liberalizar los movimientos de capital, en 1990. Es decir, dejar de regular las transacciones en dinero entre países.
- Prohibición de los gobiernos de recurrir al Banco Central para obtener dinero, parte del cual hasta el momento se había prestado en condiciones favorables, con el que financiar el gasto público. A partir del Informe Delors, si los gobiernos necesitan dinero deben recurrir al mercado como cualquier otro solicitante de crédito. Esto tiene un doble efecto beneficioso para el capital: si el Estado quiere hacer gasto público debe pagar un interés al capital para financiárselo, y, al costarle esto más dinero al Estado, hay menos inversión pública y por tanto, más espacio en muchos servicios hasta ahora públicos, donde el capital puede invertir.
- Compromiso estatal de conceder autonomía a sus Bancos Centrales respectivos respecto a los gobiernos. Los Bancos Centrales eran instituciones públicas que, según la política del gobierno de turno, controlaban la cantidad de moneda, procurando cumplir los objetivos de política económica principalmente en dos aspectos: el control de la inflación y la consecución del pleno empleo. Tras el Informe Delors, los Bancos Centrales de los países que decidieron incorporarse al euro se transformaron en instituciones «técnicas», independientes de los gobiernos o cualquier otra autoridad política; pero, además, el objetivo exclusivo que se ha atribuido en la Unión Monetaria Europea al gran banco de bancos en la eurozona, el Banco Central Europeo, es el control de la inflación. Se ha abandonado, por tanto, el otro objetivo típico de la política monetaria, cual es la consecución del pleno empleo.

La razón por la que se ha entregado la política monetaria de la eurozona a la causa exclusiva del control de la inflación responde a los intereses de los grandes capitales. Los grandes propietarios de capitales que invierten sumas enormes en el mundo entero tienen que convertir sus dólares en la moneda de los países a los que acuden, para poder operar en los mismos. Si los precios suben en estos países, las monedas pierden valor, con lo que si los grandes capitales quieren abandonar el país y volver a recuperar la moneda de origen, pierden dinero por la diferencia de cambio. Y como los grandes capitales invierten a corto plazo y entran y salen rápido de los países, quieren que los precios no suban<sup>7</sup>.

En resumen, una vez hecho realidad, mediante el Acta Única Europea, el Mercado Único, los dirigentes europeos empezaron a preocuparse por la unificación de las políticas económicas y por los aspectos monetarios. Aunque existieron antes del Informe Delors algunos antecedentes para intentar crear un sistema monetario en la CEE, el paso realmente importante en esta materia tiene lugar el 7 de febrero de 1992, con la firma en Maastricht por los jefes de Estado y de gobierno del Tratado de la Unión Europea (TUE) que constituye la segunda reforma extensa del derecho comunitario europeo después del AUE. Éste supone el cambio de nombre de la Comunidad Europea por el de Unión Europea y es el tratado a partir del cual se avanza hacia el establecimiento de la moneda única. El Tratado de Maastricht entró en vigor, después de la ratificación de los parlamentos y de los órganos competentes de los Estados miembros, el 1 de noviembre de 1993, e impulsa un conjunto de modificaciones de las que podemos destacar dos elementos fundamentales:

a) Constituyó la decisión de hacer desaparecer todas las monedas de los países que integraban la UE e implantar en su lugar una moneda única —el euro— en 1999, que entró en circulación como

7. M. ETXEZARRETA. «Una panorámica crítica de la Unión Europea: Un texto de divulgación». En *Nómaditas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. UCM. Madrid. Pub. Electrónica. Núm. 6. Julio-diciembre 2002.

moneda física en manos de todos los ciudadanos el 1 de enero de 2002. Para el período de transición hasta la introducción de la moneda común se creó, en 1994, el Instituto Monetario Europeo (IME), con sede en Frankfurt del Main.

Justificándose con la preocupación de que la moneda única tenía que ser fuerte y, por tanto, todas las economías de los países que formarían parte de ella tenían que estar saneadas, para los países miembros que quisieran pasar a formar parte de la Unión Monetaria, la UE estableció duras condiciones, denominadas *condiciones de convergencia*. Aquellos que no las cumplieran no podrían formar parte del club de la moneda única<sup>8</sup>. Las denominadas condiciones de convergencia, exigidas para pasar a formar parte de la UEM suponían para los Estados: 1) que la inflación no superara en más de 1,5 puntos porcentuales la media de los tres países con menor tasa de inflación; 2) que los tipos de interés nominal a largo plazo no fueran superiores en más de 2 puntos a la media de los tres países con menor tasa de inflación; 3) que el déficit público no superara el 3% del PIB del año precedente; 4) que el endeudamiento del sector público no superara el 60% del PIB; y 5) que el estado hubiera estado sujeto a la disciplina cambiaria del Sistema Monetario Europeo sin ninguna ruptura durante los dos años precedentes al examen de la situación y sin tensiones graves, ni hubiera devaluado su moneda unilateralmente durante el mismo periodo<sup>9</sup>.

8. Inicialmente se incorporaron al euro sólo 11 países de los 15 que constituían la UE. Grecia no cumplía los criterios de convergencia y su incorporación se produjo el 1 de enero de 2001, de modo que en 2002 la moneda única se puso en circulación en 12 estados miembros. Reino Unido, Suecia y Dinamarca se acogieron voluntariamente a la cláusula de excepción (*opting out*), es decir, no fueron rechazados por no cumplir los criterios, sino que quedaron fuera por su voluntad de no pertenecer a la eurozona. Posteriormente se han ido incorporando países que han entrado en la UE en las dos sucesivas ampliaciones: El 1 de enero de 2007 se incorporó Eslovenia; Chipre y Malta el 1 de enero de 2008, y Eslovaquia el 1 de enero de 2009.

9. Para los países que se han ido incorporando a la eurozona con posterioridad y para los que están solicitando su entrada actualmente, los criterios de convergencia son idénticos, si bien en el caso de los criterios relativos ahora la comparación no se realiza con los tres países que tengan mejor comportamiento en materia de inflación, sino con la tasa de inflación de la zona euro; asimismo, en relación con el criterio del tipo de cambio, la moneda de referencia respecto a la que se evalúa la estabilidad cambiaria es el euro.

La primera objeción a los llamados criterios de convergencia de Maastricht se refiere a la propia elección de tales requisitos: las condiciones exigidas para entrar en el euro son meros criterios de estabilidad macroeconómica, pero no fueron en su origen, ni lo son ahora para los actuales candidatos, criterios de convergencia *real* de sus economías, que hagan referencia a la equiparación de los niveles de vida de los ciudadanos, como la renta per cápita, el nivel de empleo, los niveles educativos, el grado de extensión de las prestaciones sanitarias, etc.

En segundo lugar, el cumplimiento de estas condiciones limitaba enormemente las posibilidades de los gobiernos de aplicar políticas públicas activas en aspectos como la mejora de la actividad económica, el nivel de empleo de sus países o la política de seguridad social. Además, esta reducción de las posibilidades de la política fiscal en ningún momento se ha visto equilibrada con una política estructural compensadora central, hecha desde la Unión Europea. Conjuntamente con la limitación de aplicar políticas públicas, muchos de los gobiernos de los Estados miembros empezaron a llevar a la práctica amplios procesos de privatización de empresas públicas, con el objetivo de obtener dinero con el que sufragar el déficit público para así cumplir con los criterios de entrada.

b) El segundo elemento medular sobre el que pivota la Unión Monetaria Europea es el Banco Central Europeo (BCE). Esta institución se ha constituido como independiente de cualquier autoridad o mecanismo político de control. A ello hay que añadir que se ha constituido con el único objetivo de controlar el nivel de precios, lo cual retrata claramente su corte puramente neoliberal. Como la moneda única supone en la práctica la desaparición de los Bancos Centrales de los países miembros, puesto que sus funciones quedan reducidas a ser meros ejecutores y auxiliares de la política monetaria diseñada por el BCE, toda la política monetaria queda ahora en manos de un único banco central para todos los países miembros de la eurozona.

Este proceso de construcción neoliberal europea se completa con el Acuerdo sobre el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», alcanzado en Consejo Europeo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996, que disciplina la autonomía presupuestaria de los Estados, obligándolos a adoptar políticas económicas neoliberales y

tendrá su culminación con el «proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», presentado en el Consejo Europeo de Salónica el 2004, reconvertido después de su fracaso en el Tratado de Lisboa de 2007.

En resumen, el proceso de integración europea supone la consolidación de un modelo neoliberal en Europa que pone fin al estado social del siglo XX e inicia un desmantelamiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, la constitucionalización de este modelo económico se fundamenta precisamente en una verdad económica, la predicada por el neoliberalismo, que ha sido derrumbada por la crisis que hoy asola a todas las economías en el actual contexto de globalización.

### 3. LA MASIFICACIÓN DEL CONSUMO Y DEL BIENESTAR ECONÓMICO

Ante el desmantelamiento del estado social y de los derechos, los estados se encuentran de nuevo con el desmoronamiento de aquel elemento que hasta ahora les había servido para legitimarse ante la ciudadanía y poder reproducir su hegemonía. Surge otra vez la necesidad de articular un nuevo elemento capaz de cohesionar, en el contexto de desmantelamiento de los derechos, a los ciudadanos en torno al estado y, ahora también, en torno al proceso de construcción de la Europa del capital.

Este nuevo elemento será el que Juan Ramón Capella denomina la *eficacia técnico-productiva*<sup>10</sup>, en otras palabras, la «capacidad de consumo» con su corolario acerca del crecimiento económico y el «progreso». El ciudadano del «norte» —caracterizado por su individualismo y por llevar una vida «muy privada», por atender básicamente a sus relaciones y necesidades particulares desentendiéndose de las cosas públicas, por querer, parafraseando a Postman, *divertirse* hasta morir (en vez de participar como ciudadano, contempla el espectáculo público desde su nicho consumista)— concibe el progreso como una cualidad beneficiosa del

10. CAPELLA, J.R. *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*. Trotta. Madrid. 1997. pp. 255-256.

sistema, al cual atribuye la consecución indefinida de un 2 ó 3 % anual de crecimiento de las rentas (y, por tanto de la capacidad de consumo) en las metrópolis del «norte». En este sentido, la Unión Europea suple, ante la ciudadanía, el déficit democrático de sus instituciones y procedimientos de decisión, presentándose como la artífice del crecimiento económico, la universalización del consumo y, en definitiva, el «progreso».

Ahora bien, en el momento actual nos encontramos sumidos en una profunda crisis que ha hecho tambalearse hasta caer los cimientos del sistema capitalista, entre otras cosas porque las revelaciones económicas que se impusieron como dogma de fe, se han manifestado simplemente revelaciones u opiniones. Durante los últimos años, los ciudadanos han visto cómo en nombre de la seguridad se vulneraba buena parte de sus derechos de libertad; cómo la Unión Europea adoptaba normas a las que ellos habían expresado su oposición; y cómo la lógica del mercado se apropiaba de los tradicionales servicios públicos, produciéndose un desmantelamiento de los derechos sociales. Y todo ello sin que el sistema perdiera su legitimidad ni su condición hegemónica. Ahora los ciudadanos ven que ese sistema económico, al que le estaba permitido sacrificar los derechos de los ciudadanos ante la promesa de la extensión de un bienestar económico basado en la capacidad de consumo, ya no es capaz de proporcionar tal bienestar.

En este escenario, ¿cuál ha sido la respuesta a estos desafíos por parte de la Unión Europea?

La estrategia de Lisboa fue adoptada por el Consejo de Primavera de la UE<sup>11</sup> en marzo de 2000, con el fin de hacer frente a los retos derivados de la globalización y de la economía basada en el conocimiento que afectan a todos los ámbitos de la vida de las personas y de la sociedad y exigen una *transformación radical de la economía*. La UE se planteó realizar estos cambios de manera coherente con sus valores y conceptos sociales y también con vistas a futuras ampliaciones. Dicha estrategia fue revisada y modificada en 2005, y más recientemente, a finales de 2007, se proyectaron

las directrices para el período 2008-10. En el epígrafe siguiente hacemos una revisión crítica de sus postulados.

#### 4. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

##### 4.1. *La Estrategia de Lisboa*

En el 2000 la UE vivía la mejor coyuntura económica en mucho tiempo, con fortalezas incuestionables: crecimiento económico y creación de empleo fruto de las políticas monetarias (introducción del euro), en un contexto de moderación salarial, políticas fiscales y de culminación del mercado interior, con una mano de obra en general bien preparada y con regímenes de protección social adecuados. Estas fortalezas venían contrarrestadas por debilidades también innegables: bajos índices de empleo, participación insuficiente de mujeres, trabajadores en edad avanzada y desempleo estructural endémico en ciertas regiones, subdesarrollo del sector de servicios e insuficiente cobertura de la demanda de cualificaciones en nuevas tecnologías

Esta situación debía permitir abordar los cambios estructurales necesarios para conseguir una sociedad basada en el conocimiento, emprendiendo las reformas sociales y económicas como parte de una estrategia que combine competitividad y cohesión social. La UE se fijó un *nuevo objetivo estratégico* para la próxima década: *convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*. Para ello se planteó una *estrategia global* dirigida a:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a crear una sociedad de la información para todos y de I + D con creación de una zona europea de investigación e innovación, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano con adaptación de los sistemas de educación

11. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa 23-24 de marzo de 2000.

y formación a las necesidades de la sociedad del conocimiento: movilidad, aprendizaje permanente, marco europeo de cualificaciones, etc. y la lucha contra la exclusión social;

- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas

Se establecieron una serie de objetivos e indicadores para el seguimiento de la estrategia y como la mayor parte de las competencias para el desarrollo de las políticas necesarias para conseguir sus objetivos estaban en la esfera de los Estados Miembros se estableció el método abierto de coordinación (OMC) para coordinar el desarrollo de los planes nacionales de acción.

#### 4.2. La estrategia renovada de Lisboa

La revisión intermedia de la estrategia<sup>12</sup> realizada en 2005 dirigida por el ex primer ministro holandés Wim Kok, mostró que los resultados conseguidos no habían sido convincentes y que los indicadores usados en el OMC habían ocasionado que los objetivos se volvieran confusos.

El informe es extremadamente crítico y lamenta la ausencia de acciones políticas comprometidas, así como la incapacidad de completar el mercado interior de bienes y de crear el de servicios. El informe critica asimismo una agenda de trabajo sobrecargada, la falta de coordinación y la incompatibilidad de las prioridades. Pese a estas críticas el informe reitera la necesidad de la estrategia y señalaba la urgencia en su aplicación *ante la intensificación del diferencial de crecimiento con respecto a los Estados Unidos y Asia, en un momento en que, además, Europa debe afrontar el doble reto de un crecimiento demográfico escaso y de un envejecimiento de su población.*

La economía europea no ha alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo. Se ha

12. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Estrategia de Lisboa, presidido por Wim Kok, noviembre de 2004. [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/group/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/group/index_en.html)

ralentizado la creación de empleo y las inversiones en investigación y desarrollo continúan siendo insuficientes. Europa, de cara a este reto, debía mejorar su productividad y crear más empleo.

Por ello, la Comisión decidió no centrar la atención en los objetivos cifrados sino en las acciones que deben llevarse a cabo. La fecha de 2010 y los objetivos relacionados con las diversas tasas de empleo ya no se consideran prioritarios. El Consejo aprobó<sup>13</sup> un nuevo marco de colaboración, la estrategia renovada de Lisboa focalizando esfuerzos en la consecución de un crecimiento sostenible y la creación de más y mejores empleos, con esfuerzos tendentes a:

1. Hacer de Europa un lugar más atractivo en el que invertir y trabajar, emprendiendo con actuaciones sobre la ampliación y desarrollo del mercado interior, la mejora de las regulaciones europeas y nacionales, la apertura y competitividad de los mercados en Europa y fuera de Europa y la ampliación y mejora de las infraestructuras europeas.
2. Colocar el conocimiento y la innovación como los motores del crecimiento en Europa aumentando y mejorando la inversión en investigación y desarrollo. Facilitar la innovación, la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación y el uso sostenible de los recursos. Contribuir a la creación de una base industrial europea sólida.
3. Crear más empleo y de mayor calidad atrayendo a un mayor número de personas al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social. Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales. Invertir aún más en capital humano mejorando la educación y la formación profesional.

Se simplificó el proceso de coordinación con el establecimiento de directrices integradas para el crecimiento y el empleo conjuntamente con las políticas macroeconómicas y microeconómicas para periodos trianuales. Estas directrices constituyen el Programa

13. COM (2005)24 final. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa



Comunitario de Lisboa y los Programas Nacionales de Reforma, con seguimiento de su implantación en informes de progreso anuales.

En diciembre de 2007, con la crisis financiera global ya instalada en las economías de los estados miembros, la Comisión presenta un nuevo documento que pretende el lanzamiento de un segundo ciclo (2008-2010) de acciones en materia de crecimiento y empleo con el objeto de facilitar a los estados miembros la consecución de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa renovada<sup>14</sup>. Su contenido, lejos de proporcionar una respuesta distinta de las recetas tradicionales, que podían tener algún fundamento en un escenario de bonanza económica, pero que sin duda han devenido innegablemente inútiles ante el derrumbamiento del sistema, se limita a proponer más de lo mismo con redoblada intensidad, y a insistir en la necesidad de dar un nuevo impulso a la consolidación del mercado interior.

La Comisión hace un ejercicio de autocomplacencia al calificar de satisfactorios los logros conseguidos por la aplicación entre 2005 y 2008 de la Estrategia de Lisboa renovada. A partir de ahí, simplemente identifica cuatro áreas prioritarias de actuación en las que los estados miembros y la propia UE deben intensificar su esfuerzo, a saber: el aprovechamiento del potencial de las empresas; la inversión en capital humano y la modernización del mercado laboral; el conocimiento y la innovación; y la lucha contra el cambio climático y la eficiencia energética.

#### 4.3. Críticas a la estrategia de Lisboa

La estrategia de Lisboa ha sido criticada tanto por las asociaciones empresariales y movimientos neoliberales como por las organizaciones sindicales y los movimientos de la izquierda política y social, si bien por motivos radicalmente distintos.

14. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 2007, titulada «Informe estratégico sobre la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010)», parte I [COM(2007) 803 final - no publicada en el Diario Oficial].

Por un lado, la patronal europea, UNICE, y la asociación de cámaras de comercio e industria, Eurochambres, acogieron positivamente el informe Kok y en especial su sugerencia de planes nacionales de ejecución. Pero han criticado que se mantengan ambigüedades sobre los objetivos sociales que aun aparecen en la estrategia de Lisboa y que, en su opinión deben claramente subordinarse al crecimiento económico. Asimismo el Consejo de Lisboa para la Competitividad Económica critica el papel que aún se asigna al Consejo Europeo de Asuntos Sociales, que reunirá a los ministros de Asuntos Sociales europeos, porque se convertirá en un espejo de «intereses creados», por la presión que pudieran ejercer sobre los sindicatos.

Así la Confederación Europea de Sindicatos (CES), pidió en 2006, ante la renovada estrategia de Lisboa orientada al crecimiento y el empleo, la recolocación de los objetivos sociales y del medio ambiente en el corazón de la estrategia<sup>15</sup>. Además de procurar una agenda más amigable para los negocios de mercado interno y regulación simplificada, el bienestar de las presentes y futuras generaciones dentro y fuera de Europa debería estar en el centro de cualquier estrategia real. «No menos Europa, sino una Europa mejor y diferente».

La CES considera que la Estrategia de Lisboa revisada es incompleta y desequilibrada. Pone el énfasis principal en el pilar económico de la competitividad, centrándose principalmente en construir un mercado interno que no tiene barreras para los negocios, olvidando que la competencia necesita un marco de trabajo social y económico para evitar el dumping social. La UE no puede permitirse ignorar temas que son de una preocupación tan grande para los europeos como el enorme desempleo, la falta de buenas oportunidades laborales, los riesgos para la salud y el ambiente.

Por su parte los sectores de la izquierda critican las falsas premisas<sup>16</sup> de la estrategia de Lisboa redactada antes de la recesión del 2000-2001 y en medio del «milagro» de la «nueva economía» impulsada por las tecnologías de la información y las

15. Conferencia CES marzo 2006. Migración & Cualificación del Instituto Educativo de la Confederación de los Sindicatos Alemanes (DGB)

16. G. Búster, «La stratégie de Lisbonne de l'Europe néolibérale», n° 492/493 de mai 2004.

comunicaciones, que crearon la gran burbuja especulativa en las bolsas internacionales a finales de los años 90. La idea de que el crecimiento de la productividad en Estados Unidos se debía a la aplicación de nuevas tecnologías no era cierta. Para estos movimientos, jugaron un papel mucho más importante las reducciones de plantilla y el aumento en la explotación del trabajo, además del neo-keynesianismo militar —la «globalización armada»—, el aumento incontenible del déficit presupuestario, la reducción de impuestos para mantener el consumo y la caída del dólar.

El objetivo de superar a Estados Unidos implicaba la adopción en la Unión Europea del «modelo liberal estadounidense» copiando su modelo de crecimiento de la productividad de la economía, ligada a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información, y llevar a cabo las reformas neoliberales necesarias para recuperar competitividad en un mercado internacional en expansión. Para ganar en competitividad había que sacrificar el «modelo social europeo», que impedía la modernización de la economía europea. Recuperado el crecimiento, la estrategia de Lisboa prometía salvaguardar un cierto contenido social, pero subordinado a la competitividad y a una amplia reforma de los sistemas sociales. Los grandes instrumentos de la estrategia de Lisboa se han demostrado también equivocados. Tanto el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que ahoga el consumo interno europeo y limita las inversiones en infraestructuras, como la privatización de los servicios públicos, y la ampliación, con sus consecuencias de competencia a la baja de los salarios, o los derechos sociales, con la aplicación por parte de las empresas de medidas de deslocalización industrial.

## 5. CONCLUSIONES

La constitucionalización de la economía en la Unión Europea ha supuesto una desconstitucionalización intensa del gobierno económico de los estados miembros, que no se ha traducido en una constitucionalización equivalente a nivel europeo sino en una sustitución de modelos. El gobierno político de la economía se sustituye por un gobierno técnico con un margen de maniobra férreamente limitado por el Derecho Originario.

La crisis y el desmoronamiento del elemento de la universalización del consumo y del bienestar económico como mecanismo de articulación del consenso ciudadano estado/UE, ha puesto este modelo «en crisis». No solamente porque la fórmula haya hecho aguas sino porque sus ideólogos han quedado deslegitimados por no prever y por sostenerla sin enmendarla hasta límites suicidas.

Llegados aquí, se plantea el reto de buscar nuevos mecanismos que permitan rearticular el binomio y garantizar la reproducción del sistema.

Dos son las opciones posibles:

- a) La construcción, no de «más Europa», sino de «otra Europa», social, sostenible y democrática, basada en la democratización o participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y el pleno reconocimiento y justiciabilidad de los derechos fundamentales de todas las personas, incluidos los derechos sociales y colectivos. O, en una visión menos utópica, dejar que los responsables políticos electos democráticamente recuperen plenamente el gobierno de la economía y sean plenamente responsables de las decisiones, eliminado la constitucionalización de un modelo económico que no ha servido en lo económico y que ha neutralizado lo político.
- b) Superar el período de crisis económica e intentar reflotar el modelo económico basado en el consumo y la abundancia generalizada, lo más rápido posible, para poder restablecer la eficacia económica como principal mecanismo de legitimidad.

La opción por la que sin duda se decanta la Unión y la mayoría de sus estados es la segunda. El *statu quo* existente en la UE ya antes de la crisis económica demandaba un cambio radical de modelo económico, de las reglas del juego. Si eso era así ya antes, tras la crisis deviene más necesario aún. El gobierno económico de la Unión Europea estaba basado en una verdad revelada que se ha demostrado falsa, precisamente porque ha sido el motor que ha desencadenado la crisis. Sin embargo, el Tratado de Lisboa sigue su ratificación como fue concebido, y las reformas contempladas en la Estrategia de Lisboa, incluso en su formulación más reciente, con la crisis financiera global presente ya en las economías de los

estados miembros, ha demostrado que no supone en absoluto un cambio de paradigma, sino sólo un remiendo con retales del antiguo. Lo que la Comisión ha conseguido con la Estrategia de Lisboa es sencillamente que todo cambie para que todo siga igual.

## LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA RESOLUCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA

MARÍA LUISA BALAGUER  
*Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad de Málaga*

### INTRODUCCIÓN

Un recorrido por la Historia de la evolución de los derechos de las mujeres, muestra avances y recesiones que no son ajenos a las circunstancias económicas que tienen lugar en el espacio y en el tiempo. La afirmación de la sobredeterminación de lo económico en última instancia, si ha servido para demostrar desde el siglo XIX la importancia de las condiciones materiales de producción, en la génesis de los intereses de la clase obrera, puede servir sin duda alguna para mostrarnos también los avances y retrocesos de otros grupos hegemónicos en la lucha social por la igualdad, como son el movimiento feminista y su incardinación en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho.

Lo que la Historia muestra es que desde sus inicios, el movimiento feminista ha generado impulsos y retrocesos que tienen una directa relación con las circunstancias económicas subyacentes, y que la entrada y salida del mercado de trabajo tiene bastante que ver con el entorno político y económico en que se ha venido desarrollando la lucha feminista por la igualdad. Esto que pudiera parecer una obviedad, dado que la incidencia de las circunstancias económicas se relaciona con las posibilidades de acceso al mercado de trabajo por parte de cualquier persona en posición de ser contratada, da paso a una reflexión de mayor calado cuándo se observa que el fenómeno que históricamente ha temido lugar en relación con las mujeres, presenta peculiaridades