

22

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 5

Homenaje a
José María Martín Patino

Fundación Encuentro

Equipo de dirección y edición

Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-43-0
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-37865-2015

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ÍNDICE

UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

José María Martín Patino y Agustín Blanco

El encuentro: una vocación y un proyecto de vida	XX
Saber lo que nos pasa: una larga tradición	XXV
Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural	XXVIII
Conocimiento para la acción	XXX
Diálogo y consenso	XXXI
Una vida buena, una buena muerte	XXXIII

PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

Capítulo 1

LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González

1. Introducción	5
2. Sin (co) educación no habrá avances reales hacia la igualdad	6
2.1 Lo que nos preocupa	6
2.2 Por dónde avanzar	11
3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual	13
3.1 Lo que nos preocupa	14
3.2 Por dónde avanzar	18
4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema	20
4.1 Lo que nos preocupa	20
4.2 Por dónde avanzar	27
5. Indicadores	29

Capítulo 2

LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

Josune Aguinaga Roustán y Domingo Comas Arnau

1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España	35
1.1 Los estudios de juventud en España	35
1.2 Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa	37
1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro	39
1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones	41
2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España	42
2.1 El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial	42
2.2 La generación del tardofranquismo	45
2.3 La generación de la democracia	46
2.4 La generación de la suficiencia pragmática	47
2.5 La emergencia de una nueva generación	48

3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España	49
3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?	49
3.2 La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional	52
4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?	54
5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas	55

Capítulo 3

LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL 57

Antonio Abellán, M^a Dolores Puga y Rogelio Pujol

1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores	60
1.1 El proceso de envejecimiento demográfico	60
1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados	63
1.3 Las pensiones	66
1.4 Familia y bienestar	68
1.5 Solidaridad y transferencia de recursos	70
2. Los retos	75
2.1 Pérdida poblacional	75
2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?	77
2.3 Descenso de la actividad económica	78
2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas	78
2.5 Otros retos	79
3. Propuestas de actuación	81
3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez	81
3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico	84
3.3 Políticas de envejecimiento activo	86
4. Indicadores clave	88

Capítulo 4

CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA 89

Fernando Vidal

1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro	91
1.1 Una sociedad en busca de la familia	92
1.2 Una crecida demanda de familia	95
1.3 La relegitimación de la familia por la individuación	97
1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza	101
2. La evolución de la infancia	104
2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España	105
2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida	106
2.3 Descensos en las dificultades educativas	108
2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital	109
3. Retos y propuestas	111
3.1 El nuevo marco político de familia	111
3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión	112
3.3 El enfoque familiaricéntrico	116

3.4	La activación de las familias	117
3.5	Parentalidad positiva en los vínculos tempranos	119
3.6	Conyugalidad positiva	120
3.7	Propuestas en materia de infancia	122

Capítulo 5

MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

Raquel Caro y Mercedes Fernández

1.	Claves interpretativas	127
1.1	La inmigración a España: rasgos generales y evolución	127
1.2	La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)	129
1.3	Una breve reflexión	130
2.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo	131
2.1	La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?	131
2.2	Cuestiones relevantes	133
3.	Propuestas de actuación	137
3.1	Catalizadores	137
3.2	Barreras	139
3.3	Propuestas	140
4.	Aplicaciones prácticas	141
4.1	Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes	141
4.2	Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios	142
4.3	Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo	142
4.4	Programas de educación extracurricular	143
4.5	Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales	144
4.6	Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida	144
5.	A modo de conclusión	145

PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

Capítulo 6

EL EMPLEO 149

Begoña Cueto

1.	Introducción	151
2.	Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?	152
2.1	Empleo asalariado y autónomo	155
2.2	Características del empleo asalariado	157
2.3	Evolución del empleo por ramas de actividad	160
2.4	Evolución del empleo según ocupación	162
3.	Retos en el corto y medio plazo	164
3.1	La formación de la población desempleada	165
3.2	El desempleo de larga duración	166
3.3	El desempleo juvenil	167
4.	Las políticas de empleo	169

4.1	La protección por desempleo	170
4.2	Las políticas activas	172
5.	Consideraciones finales	174

Capítulo 7

LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS 177

Alejandro Tiana Ferrer

1.	Claves para el análisis	179
2.	Retos planteados	185
2.1	Reducir el fracaso escolar	185
2.2	Identificar los saberes necesarios para el futuro	187
2.3	Mejorar el rendimiento educativo	188
2.4	Aumentar la equidad	190
2.5	Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas	190
2.6	Dar forma a la profesión docente	192
2.7	Lograr el consenso en materia de educación	193
3.	Propuestas de actuación	194
4.	Indicadores clave	198

Capítulo 8

CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO 201

Julián García Vargas

1.	La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE	203
2.	España: la caída del gasto sanitario	204
3.	Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda	208
4.	La respuesta ciudadana	210
5.	Efectos en las comunidades autónomas	212
6.	El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar	213
7.	Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria	215
8.	Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)	216
9.	Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas	217
10.	Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud	219
10.1	Contenido de la Estrategia Nacional de Salud	220
	Conclusiones	222

Capítulo 9

LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA 223

Gerardo Meil

1.	Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones	225
2.	Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones	226
2.1	Envejecimiento de la población	226
2.2	Cambios en la dinámica familiar	229
2.3	El impacto de la crisis económica	231
3.	Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones	235

3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento	235
3.2 Las proyecciones de futuro de la Unión Europea	239
3.3 Perspectivas de futuro	241
4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones	244

Capítulo 10

ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

1. Introducción	251
2. Los Estados de bienestar en transformación	254
2.1 La evolución de los Estados de bienestar	254
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar	258
3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?	261
3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo	261
3.2. Crisis económica y políticas sociales en España	265
4. La reforma de las políticas sociales	268
4.1 ¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?	268
4.2 ¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?	270
4.3 ¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?	274
4.4 ¿Qué sistema de financiación es posible?	276

PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

Capítulo 11

EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

Agustín José Menéndez

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa	287
1.1 La tesis del Estado manirroto	287
1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?	294
1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”	297
1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)	300
2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea	302
2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis	302
2.2 Las cinco dimensiones de la crisis	304
3. El gobierno europeo de la crisis	316
3.1 Preservación del capital financiero	317
3.2 La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma	319
3.4 Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido	320
4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea	323
4.1 Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas	324

4.2	Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica	326
4.3	Repensar la solidaridad entre Estados europeos	327
5.	¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?	329

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

Fabiola Mota Consejero

1.	Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico	339
1.1	El objetivo de la democratización	339
1.2	El objetivo de la integración nacional	344
1.3	El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico	351
2.	Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma	358
2.1	Estado plurinacional y asimétrico	358
2.2	Financiación autonómica y política regional	360
2.3	Relaciones intergubernamentales cooperativas	361
2.4	Senado como cámara de representación territorial	364
	Anexo	366

Capítulo 13

MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

Fernando Franco Jubete

1.	Introducción	373
2.	Claves para entender lo que está pasando	374
2.1	Realidad actual del mundo rural	374
2.2	Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario	378
2.3	La Agricultura, clave en la construcción europea	380
3.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación	383
3.1	Valoración de lo rural en residencia urbana	384
3.2	El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura	385
3.3	Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario	387
3.4	Una nueva revolución agraria	389
3.5	De la brecha geográfica a la brecha digital	391
3.6	Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad	392

Capítulo 14

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

José María Bellver, Adela Conchado, Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares, José Ignacio Pérez Arriaga y José Carlos Romero

1.	Claves para entender la situación	397
1.1	Producción y consumo de energía	398
1.2	Precios y disponibilidad de recursos fósiles	403
1.3	Emisiones de CO ₂ y otros contaminantes	404
1.4	Pobreza energética	407
1.5	Innovación	408
2.	Retos	410
3.	Propuestas	414
4.	Indicadores clave	417

Capítulo 15**TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS**

419

Dolors Reig

1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno 421
2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales 424
3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias 425
4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan) 426
5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki) 427
6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario 427
7. *Sharismo* y licencias Creative Commons 428
8. La sociedad aumentada 430
9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI 436
10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad 437
11. Nuevos modelos de innovación social 438
12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación 440

PARTE CUARTA: SOCIEDAD Y POLÍTICA**Capítulo 16****¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR Y DUDAS RAZONABLES**

445

Joan Subirats

1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores 447
2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar 450
3. ¿Nueva política? 452
4. Nueva política y redes sociales 455
5. El “dentro-fuera” de las instituciones 458
6. Dudas razonables 460
7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia? 463

Capítulo 17**CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL**

465

Chaïme Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós

1. Introducción 467
2. La crisis como transformación 468
3. Mirando más allá: poscrisis 475
4. Unas prescripciones posibles 480
5. Para cuando el sol se esconda 483

Capítulo 18

LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS

Miguel Requena y Mikolaj Stanek

487

- | | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 489 |
| 2. La transformación de la estructura de clases | 491 |
| 3. Dos procesos de formación de las clases | 495 |
| 3.1 Clases e inmigración | 495 |
| 3.2 Clase y movilidad intergeneracional | 500 |
| 4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase | 503 |
| 4.1 Clase social y logro educativo | 504 |
| 4.2 Clase y desempleo | 507 |
| 4.3 Clase social e ingresos | 509 |
| 4.4 Clase social y salud | 512 |
| 5. Recapitulación | 515 |

Capítulo 19

MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN

Guillermo Fernández Maíllo

519

- | | |
|---|-----|
| 1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social?
Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión | 521 |
| 2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo? | 528 |
| 3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación | 531 |
| 4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social?
Indicadores clave para el seguimiento | 536 |

Capítulo 20

LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR

Xavier Martínez-Celorio

541

- | | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 543 |
| 2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias | 545 |
| 3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores | 550 |
| 4. La institucionalización de la innovación social | 561 |
| 5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública? | 569 |

Capítulo 11

EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA

Agustín José Menéndez
Universidad de León

La Unión Europea atraviesa una crisis larga y profunda. Del calibre de la misma dan sobrada cuenta las tablas que acompañan a este trabajo. Hemos cruzado el umbral del noveno año de crisis económica. Sólo en 2014 la Eurozona en su conjunto superó el nivel de renta de 2008, algo que aún no han hecho varios países de la misma, incluido el nuestro. Pero no sólo el producto interior bruto se ha resentido; lo que es mucho más importante y relevante, la cohesión social y económica se ha deteriorado hasta niveles radicalmente inaceptables en Estados que se proclaman a sí mismos como sociales y democráticos de Derecho. Incluso en aquellos países en los que la crisis ha causado a primera vista menos estragos, la reciprocidad y la inclusión social han sido gravemente dañadas. Tras la retórica del segundo “milagro económico” alemán se pierde de vista no sólo que las tasas de crecimiento del país germano han sido pírricas, sino que no han servido para reducir los niveles de pobreza, que de hecho han aumentado.

A la vista de todo ello, no es de extrañar que la crisis se haya convertido en *el* tema central del debate público en Europa. Pero ese debate, aunque cada vez se haga aparentemente más intenso, no sólo no conduce a pergeñar salidas efectivas a la crisis, sino que parece cada vez más divorciado de la acción política. Porque la política y los políticos se declaran también *víctimas de la crisis* y, por ende, incapaces de hacer otra cosa que seguir la agenda y las decisiones que las propias crisis (o el ente un tanto impreciso denominado como *mercados*) dictan¹. Como consecuencia de ello, los europeos se sienten –nos sentimos– *atrapados* por y en la crisis², y muchos empiezan a resignarse a padecerla *sine die*. A que la *crisis* sea *lo normal*.

¹ El libro de José Luis Rodríguez Zapatero, *El Dilema* (Barcelona: Planeta, 2014), puede ser interpretado de acuerdo con esta clave, algo que puede aplicarse también a muchas de las declaraciones de su sucesor, Mariano Rajoy (“Rajoy admite que hay ajustes que no le gustan pero no hay ‘alternativa’”, Europa Press, 18 de julio de 2012. Disponible en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-admite-hay-ajustes-no-le-gustan-no-hay-alternativa-20120718095509.html>). Cosa bien distinta es que tales afirmaciones se correspondan o no con los hechos, algo que requeriría una reconstrucción histórica en plena regla.

² Offe, C. (2014): *Europe Entrapped*. Oxford: Polity; Sinn, H. W. (2014): *The Euro-Trap*. Oxford: Oxford University Press.

En este trabajo se proponen tres claves para romper con esta sensación de asfixia política, social y económica y dos elementos con los que repensar el proyecto de integración europea.

En la primera sección se defiende que la parálisis del debate público y de la política guardan estrecha relación con lo angosto del sendero por el que transcurre la discusión sobre la crisis. En particular es urgente deshacerse de los clichés que predeterminan el diagnóstico y el pronóstico de la crisis y, muy especialmente, la tesis del Estado manirroto, el artículo de fe según el cual fuera del euro no hay salvación, la premisa de que no hay alternativa a las políticas que se están aplicando y la creencia de que a largo plazo es imprescindible ceder más poder a las instituciones supranacionales (*el mantra* del “más Europa”).

En la segunda sección se proponen los elementos conceptuales y sustantivos con los que comprender cabalmente en qué consiste y a qué se debe la crisis; es fundamental a tal respecto desagregar la crisis en singular en sus componentes en plural, distinguiendo sus distintas dimensiones (fiscal, financiera, de gobierno macroeconómico, económica y política), sin perder de vista la visión de conjunto de la misma.

En la tercera sección se sostiene que las políticas aplicadas por la Unión Europea y por sus Estados miembros no han servido para contener y superar las crisis, sino que, antes al contrario, las han agravado. Y ello porque, tras la apariencia de improvisación y experimentación, el *gobierno* de las crisis ha radicalizado las patologías que alcanzaron estado crítico en 2008.

No cabe duda de que comprender qué es lo que nos está pasando es fundamental. Pero no es suficiente. Por ello, en la segunda parte del trabajo se definen los retos a los que se enfrentan los europeos (sección cuarta) y se sugieren las líneas generales de las políticas necesarias para afrontarlos (sección quinta).

No se trata de ofrecer al lector *soluciones llave en mano*, sino de esbozar los contornos de un modelo social, político y económico capaz de sacar a los europeos y a la Unión Europea del punto muerto en el que nos encontramos. El carácter abierto de las propuestas es consecuencia directa de la convicción profunda de que lo que se precisan son *soluciones políticas* en el sentido más literal de la palabra. Y la política, en democracia, es un paño que hay que tejer *colectivamente*. Las propuestas que aquí se hacen no pretenden *cerrar el debate*, sino abrirlo, sirviendo de punto de partida de un diálogo en el que puedan encontrarse quienes, desde distintas posiciones ideológicas y diferentes trayectorias vitales, comparten la lealtad al Estado Social y Democrático de Derecho, y por tanto consideran la democracia no como una mera técnica de gobierno, sino como una práctica que tiene como presupuesto básico ser capaces de imaginar un futuro basado en la reciprocidad y en la inclusión³.

³ Arendt, H. (1967): *Sobre la Revolución*. Madrid: Revista de Occidente.

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa

La sensación de impotencia y de asfixia que sienten –sentimos– muchos europeos guarda una estrecha relación con lo angosto del sendero por el que transcurre la discusión pública. Ello se debe, en gran medida, a que los límites de lo *debatible* están marcados por una serie de lugares comunes que acogotan la discusión pública, al predeterminedar, aun antes de que comience el debate, el diagnóstico y la prognosis de la crisis.

Como todos los “*topos*” efectivos, estos lugares comunes no son completamente erróneos. Todos ellos encierran algo de verdad. La refutación de estos cuatro clichés no pretende, pues, negar lo que hay de verdad en cada uno de ellos. Ni tampoco condicionar el debate en sentido opuesto. Que sea falso sostener que fuera del euro no haya salvación no implica que la salvación esté fuera del euro, o dicho de otro modo, que baste salirse del euro para resolver los graves y profundos problemas de Europa y de la Unión Europea. Necesitamos liberarnos de los tabúes, no sustituirlos por otros nuevos. Veamos en detalle en qué consisten estos *clichés*.

1.1 La tesis del Estado manirroto

“Las Administraciones Públicas han vivido por encima de sus posibilidades”.

La tesis del Estado manirroto implica que la causa última de la crisis ha sido el nivel excesivo de gasto público. Quienes sostienen esta tesis 1) parten del dato objetivo de un fortísimo crecimiento de la deuda pública en las últimas décadas, 2) afirman que el desequilibrio en las cuentas públicas refleja un nivel de gasto público superior a la capacidad de la estructura socioeconómica de soportar el mismo (es decir, por encima de aquello que puede “extraerse” de la renta nacional; el verbo “extraer” como veremos, es fundamental) y 3) concluyen que para salir de la crisis es imperativo *recortar drásticamente* el gasto público.

Tres son los argumentos fundamentales para poner de relieve el carácter manifiestamente erróneo de la tesis del Estado manirroto:

A. La tesis del Estado manirroto confunde el síntoma (el aumento del *stock* de deuda pública) con la causa de los problemas de Europa. No hay ninguna duda de que déficit y deuda han crecido fuertemente (y, lo que es necesario resaltar, en todos los países “occidentales”), no sólo desde el inicio de la crisis, sino, de forma constante, desde finales de los años 70 (tabla 1). Ese aumento, sin embargo, no es consecuencia del “gasto público excesivo”, sino fundamentalmente obedece a tres causas bien distintas:

□ La primera es la erosión de la capacidad recaudatoria de los sistemas tributarios. Desde los años 70 (pero no antes) los impuestos han tendi-

Tabla 1 – Evolución de la deuda pública en algunos países representativos de la Unión Europea. En porcentaje sobre el PIB. 1970-2014

	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia	Reino Unido	Irlanda
1970	18,3	21,0	24,7	11,5	37,1	73,2	–
1973	18,1	15,8	22,0	9,9	50,6	54,6	–
1976 (1)	27,0	15,1	24,1	13,0	56,2	48,9	–
1979 (2)	29,3	20,7	22,6	15,4	58,2	48,7	–
1982	37,8	25,3	29,4	25,1	63,1	48,2	–
1985	40,7	30,6	46,7	42,0	80,9	49,5	–
1988	42,0	33,3	57,2	39,6	90,8	47,2	–
1991	39,5	36,0	74,8	43,1	98,6	38,0	–
1992	42,0	39,7	80,1	45,4	105,5	–	–
1995	55,6	55,4	97,0	63,3	120,9	–	–
1998	60,5	59,5	94,5	64,2	114,3	–	–
2001	59,1	56,9	103,7	55,6	108,3	–	–
2004	66,2	65,2	98,9	46,3	103,7	–	–
2007	65,4	64,2	107,2	36,3	103,3	–	–
2008	65,1	68,1	105,4	39,4	102,3	–	42,6
2009	72,6	79,0	112,9	52,7	112,5	–	62,3
2010	80,5	81,7	129,7	60,1	115,3	–	87,4
2011	77,9	85,2	146,0	69,2	116,4	–	111,2
2012	9,3	89,6	171,3	84,4	123,1	–	121,7
2013	77,1	92,3	156,9	92,1	128,5	–	123,2
2014	74,7	95,0	175,0	97,7	132,1	–	109,7
Variación 1970/1991	21,2	15,0	50,1	31,6	61,5	–35,2	–
Variación 1992/2007	23,4	24,5	27,1	–9,1	–2,2	–	–
Variación 2008/2014	9,6	26,9	69,6	58,3	29,8	–	67,1

(1) El dato de Alemania es de 1977 y el de Grecia de 1975. (2) El dato de Francia es de 1980.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (1970-1991) y Eurostat (1992-2014).

do a crecer menos de lo que lo hacían los gastos (tablas 2 y 3). El abandono de los controles de capitales, unido al desarrollo de las tecnologías de la información y de la sofisticación de la oferta de productos financieros, ha multiplicado las posibilidades que algunos de los contribuyentes tienen de ocultar rentas y patrimonio al fisco⁴, como pone de relieve el crecimiento paralelo de la economía informal o sumergida (tabla 4). En un primer mo-

⁴ Ello se reflejó, primero, en un aumento claro y neto del volumen de la economía sumergida y, desde los años 90, en la reconfiguración del sistema tributario, en un intento (en gran medida fallido) de recuperar una parte de los ingresos perdidos ofreciendo un trato más favorable (e incompatible con la igualdad ante la ley y en la distribución de las cargas públicas) a quienes tienen más posibilidades de eludir la acción del fisco.

Tabla 2 – Evolución del gasto público en algunos países representativos de la Eurozona. En porcentaje sobre el PIB. 1970-1991

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1970/1991
Alemania	38,5	41,6	48,3	46,5	47,5	45,2	45	46,3	7,8
Francia	–	–	–	44,9	49,9	51,9	50,1	50,7	–
Italia	32,7	35,1	38,4	40,6	46,7	49,8	50,4	54	21,3
R. Unido	41,7	43,2	48,9	44,8	50,4	48,4	40	42,5	0,8
Holanda	43,2	44,6	50,8	53,7	59,1	57,3	56,4	54,9	11,7
España	22,5	–	–	–	–	42,7	–	–	–
Portugal	–	–	–	30,8	35,7	37,5	36,1	41,3	41,3
Grecia	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Fuente: <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Finance/Public-Expenditures.html> (todos los países salvo Italia, siendo los datos de este país de la Ragioneria dello Stato).

mento (años 70 y 80), los Estados optaron por combinar un aumento del esfuerzo fiscal de los contribuyentes con menor capacidad de ocultación con la reducción de los tipos que exigían a las bases tributarias más móviles. En un segundo momento, a partir de los años 90, las Haciendas Públicas centraron su estrategia en la búsqueda de fuentes de ingresos alternativos. En los países receptores de flujos de capital (Irlanda, España, Portugal, Grecia), la entrada masiva de los mismos permitió el desarrollo de actividades económicas claramente insostenibles, pero generadoras a corto plazo de actividad económica y, consecuentemente, de ingresos tributarios. En los países emisores de flujos de capital –paradigmáticamente Alemania–, el escaso vigor del crecimiento del endeudamiento privado local fue compensado por la demanda de los países netamente deudores.

□ La segunda es la renuncia por parte de los Estados a hacer uso de los medios que les permitían limitar el coste de emitir deuda pública y, en particular, el recurso al Banco Central nacional como comprador de

Tabla 3 – Evolución de los ingresos tributarios en algunos países representativos de la UE. En porcentaje sobre el PIB. 1970-1991

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1970/1991
Alemania	31,5	35,0	34,3	36,4	35,5	36,1	36,0	35,0	3,5
Francia	34,1	33,5	36,7	38,1	40,3	41,9	41,2	41,3	6,8
Italia	24,8	23,1	25,4	25,3	31,9	32,5	34,6	36,8	8,0
R. Unido	35,3	30,0	33,5	30,7	37,1	35,8	34,8	32,7	-2,6
Holanda	33,5	37,0	38,2	40,1	40,2	39,9	42,8	42,4	8,9
España	15,5	17,2	17,9	21,4	23,5	26,8	30,1	31,9	16,4
Portugal	17,6	16,7	20,5	19,9	23,7	24,1	25,6	27,5	9,9
Grecia	19,1	17,3	20,2	21,2	23,5	24,4	23,5	25,0	5,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Tabla 4 – Tamaño de la economía sumergida en algunos países representativos de la Eurozona. 1960-1990

	Cálculo en referencia a demanda monetaria				Cálculo mediante modelo	
	1960 (1)	1970	1980 (2)	1990	1960	1978
Alemania	2,0/2,1	2,7/3,0	10,3/11,2	11,4/13,1	3,7	8,6
Francia	–	3,9	6,9	9,4	5,9	9,4
Bélgica	7,8 (1)	10,4	16,4	19,6	4,7	12,1
España	–	–	18,0	21,0	2,6	6,5
Italia	8,4 (2)	10,7	16,7	23,4	4,4	11,4

(1) Los datos de Bélgica e Italia son de 1965. (2) El dato de España es de 1978.

Fuente: Friedrich Schneider, *Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries over Time*. WP of the Department Economics of the University of Linz, 1997.

último recurso de la deuda pública. El hecho de que en toda emisión de deuda pública se supiese que el Banco Central estaba dispuesto a intervenir garantizando su suscripción a un tipo máximo permitía al Estado evitar dinámicas especulativas sobre la deuda pública y aumentos repentinos del coste de emitirla. En nombre de la lucha contra la inflación, los Estados europeos renunciaron a esa “palanca” desde inicios de los años 70. Desde la creación del Sistema Monetario Europeo a finales de los años 70 –y de forma explícita y formal a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht– los que se convertirán en Estados de la Eurozona han renunciado a dar instrucciones al Banco Central para que actúe como comprador de último recurso de la deuda pública. En términos metafóricos, la Hacienda Pública y el Banco Central se divorciaron⁵. Precisamente en el momento en que los Bancos Centrales forzaron una subida de las tasas de interés para combatir la inflación.

□ El tercero es la fuerte presión al alza en los gastos públicos derivada de cambios estructurales en el sistema socioeconómico. La persistencia de altas tasas de desempleo, de empleo precario y salarios insuficientes para llevar una vida digna aumentan necesariamente el gasto social. El descenso de la presión tributaria sobre las rentas del capital puede ser visto en términos agregados como un coste para el Estado que deriva de la conjunción de nuevas posibilidades de evasión fiscal y de la creciente incapacidad de algunas partes de la economía de contribuir al bienestar colectivo. La crisis ha hecho manifiesto, en particular, lo gravoso que es para el contribuyente permitir el crecimiento exponencial del sistema financiero⁶.

⁵ Algo que se argumentó en su momento (finales de los 70 e inicios de los 80), era necesario para obligar a la Hacienda Pública a ser parsimoniosa y reducir los niveles de déficit, al tiempo que se liberaba al Banco Central de la obligación de emitir moneda (e indirectamente generar inflación). Con ello se ignoraba que la causa última del aumento era el crecimiento insuficiente de los ingresos tributarios.

⁶ Turner, A. (2015): *Between Debt and the Devil*. Princeton: Princeton University Press.

Sólo el coste directo del “rescate” de las entidades financieras españolas a través del FROB ha generado un pasivo de 60.000 millones, un 6% del PIB de nuestro país.

A ello se une que es bastante difícil determinar en qué consiste la afirmación según la cual habríamos “vivido por encima de nuestras posibilidades”⁷. El gasto social ha aumentado en relación al PIB, pero, como acaba de indicarse, no a resultas de una desbocada generosidad asistencial sino debido a la persistencia de niveles de desempleo y subempleo muy superiores a los registrados en las tres primeras décadas de la posguerra⁸. De hecho, ya desde finales de los 80 muchas de las prestaciones sociales *se han reducido*, al aumentarse las condiciones que habían de cumplirse para acceder a las mismas.

Una versión alternativa del argumento apunta a que el problema no radica en la *cantidad* del gasto público, sino en su *calidad*. En sí misma, se trata de una afirmación incontestable. Pero quienes la insertan en la tesis del Estado manirroto suelen añadir que la variable fundamental ha sido el gasto “corrupto”. La prevaricación, el cohecho y la malversación de caudales públicos son gravísimos y merecen una reacción contundente, no sólo política sino también penal. Pero no debemos dejarnos arrastrar por la ilusión óptica generada por la relativa facilidad con la que es posible cuantificar la corrupción. No sólo el coste social de cada caso de corrupción es (relativamente) sencillo de cuantificar, sino que, gracias a la fácil mediatización de los escándalos, nos llegan ya *cuantificados* (sea o no esa cuantificación la real: *incluso si inexacta, las cifras concretas sobre el coste de la corrupción a escala individual la hacen muy tangible*). Por el contrario, el coste social de los ingresos públicos perdidos a causa de la evasión fiscal, el gasto adicional que se genera en intereses una vez que el Banco Central no actúa como comprador de último recurso de la deuda pública o un sistema financiero que multiplica los riesgos en lugar de permitir afrontarlos son no sólo más difíciles de cuantificar (y suelen llegarnos *menos cuantificados* por los medios de comunicación), sino que representan cantidades tan ingentes que cuando se nos dan cifras de su importancia tenemos serias dificultades para determinar su importancia relativa⁹. Pero son estos últimos fenómenos los que configuran la corrupción *estructural*, de la que los escándalos puntuales son mera manifestación. A resultas de ello, en el debate público se tiende a confundir aquello fácilmente cuantificable y altamente “mediatizado” con la causa de nuestros problemas. Pero el hecho

⁷ Siendo el plural más bien una pura cuestión de cortesía, porque lo que suele querer decirse en realidad es que han sido *otros* quienes han vivido por encima de *sus* posibilidades.

⁸ La evolución demográfica ha ejercido también una presión al alza. Hay una relación, que dista de ser casual, entre condiciones sociales y evolución demográfica, como demuestra la relación entre tasa de natalidad y la consistencia de las políticas sociales de apoyo a la misma.

⁹ Lanchester, J. (2015): *Cómo hablar de dinero*. Barcelona: Anagrama.

de que la única parte visible del iceberg sea la que flota no es óbice para que la masa sumergida sea muy superior a la que emerge sobre las aguas.

B. La tesis del Estado manirroto refleja una profunda incompreensión del papel del Estado (y en particular del gasto público) en la estructura socioeconómica. La correlación entre nivel de gasto público y excesivo endeudamiento sólo es automática si se asumen algunas o todas de las siguientes tres premisas:

- El gasto público es siempre un *peso muerto* que se “extrae” de la economía productiva sin contribuir a la riqueza colectiva.
- Los estándares de prudencia en el manejo de las finanzas públicas son los mismos que los de prudencia en la gestión de las finanzas domésticas.
- Hay un nivel de deuda a partir del cual el endeudamiento público *causa* necesariamente una crisis (nivel de deuda que se ha tendido a creer en estos últimos años es del 90%)¹⁰.

Sin embargo, las tres premisas son falsas.

□ Equiparar gasto público con desperdicio, con una losa que grava a la verdadera economía, que es la privada, es a todas luces absurdo. Toda estructura económica requiere un Estado para poder funcionar, por lo que es lógicamente imposible concluir que *todo el gasto público* es un peso muerto si al mismo tiempo se defiende que la actual estructura socioeconómica se justifica en el hecho de que la misma *contribuye al bienestar de los ciudadanos*, dado que sin una buena parte del gasto público esa estructura socioeconómica no se sostendría. Es evidente, además, que el *gasto público puede ser y en muchas ocasiones es altamente productivo*¹¹. El gasto en la sanidad y en la educación públicas no sólo es fundamental para realizar los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, sino que sin educación y sanidad públicas seríamos literalmente más pobres¹². De igual modo, las instituciones públicas han desempeñado un papel fundamental en el desa-

¹⁰ Rogoff, R. y Reinhart, C. (2010): “Growth in a Time of debt”, en *American Economic Review: Papers and Proceedings*, n. 100 (pp. 573-78).

¹¹ Irti, N. (1996): *L' Ordine Giuridico del Mercato*. Bari: Laterza. Hay traducción al castellano del ensayo central del libro: “El Orden Jurídico del Mercado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2000, n. 3 (pp. 7-26).

¹² Pickett, K. y Wilkinson, R. (2009): *The Spirit Level*. Harmondsworth: Penguin (hay traducción al castellano: *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner, 2009); Lansley, S. (2012): *The Cost of Inequality*. Londres: Gibson Square Books; Chang, H-J. (2014): *Economics: The User's Guide*. Londres: Pelican (hay traducción al castellano: *Economía para el 99% de la población*. Madrid: Debate, 2015); Atkinson, A. (2015): *Inequality*. Cambridge: Harvard. Hay claros indicios de que esta corriente de pensamiento está comenzando a ser objeto de consideración incluso en el Fondo Monetario Internacional. Véase Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. y Tsounta, E. (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Washington: IMF. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>.

rollo tecnológico y, en general, en el impulso de actividades económicas esenciales¹³.

□ Las finanzas públicas y las finanzas domésticas deben gestionarse de forma muy diferente. La versión *kitsch* de la ética protestante del capitalismo que se hace carne en el “ama de casa suaba” que Ángela Merkel ha elevado a epítome de la prudencia fiscal europea¹⁴ es peligrosamente errónea. A diferencia de lo que sucede cuando una sola persona o familia recorta gastos para equilibrar su presupuesto, la decisión del Estado de hacer lo propio tiene consecuencias inmediatas y directas sobre el conjunto de la economía. Por la sencilla razón de que el peso de los Estados europeos es superior al 30% del PIB y en algunos casos roza el 50%, mientras que el de una sola familia es sencillamente irrelevante en el conjunto de la economía. Ello implica que el recorte en el gasto público tiene un inmediato efecto depresivo sobre el conjunto de la economía, efecto que no es improbable implique una caída de la actividad y, por ende, la merma de los ingresos del Estado en una cuantía superior a la que se deriva del ahorro que se logra con la austeridad¹⁵. Al tiempo que la recesión hace que el peso relativo de la deuda pública sobre el PIB aumente de forma automática, por la sencilla razón de que al menguar la renta nacional, la deuda pública, incluso manteniéndose constante en términos absolutos, representará “más puntos” del PIB. Pero incluso cuando esa dinámica no se desata, o se invierte la tendencia, gracias a la concurrencia de factores externos que frenan y contrapesan la tendencia depresiva, el recorte en el gasto público que afecta a derechos y prestaciones esenciales fomenta que el crecimiento económico sea tan desequilibrado que se ponga en riesgo la reciprocidad e inclusión social¹⁶. La persistencia del gasto público, incluso cuando no es posible cubrirlo me-

¹³ Mazzucatto, M. (2013): *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres: Anthem. Hay traducción al castellano: *El Estado Emprendedor*. Barcelona: RBA Libros, 2015.

¹⁴ Julia Kollewe, “Angela Merkel’s austerity postergirl, the thrifty Swabian housewife”; *The Guardian*, 17 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/17/angela-merkel-austerity-swabian-housewives>; “Hail, the Swabian housewife”, *The Economist*, 1 de febrero de 2014, disponible en <http://www.economist.com/news/europe/21595503-views-economics-euro-and-much-else-draw-cultural-archetype-hail-swabian>

¹⁵ Algo que la polémica sobre el “multiplicador” del PIB y el erróneo cálculo del mismo por parte del FMI y las instituciones europeas nos han recordado recientemente. Véase Blanchard, O. y Leigh, D.: “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, *IMF Working Paper 13/1*, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>.

¹⁶ La ocurrente fórmula del *crecimiento mediante la austeridad* defendida por Alberto Alesina, que interesó tanto a los líderes europeos hasta el punto de que el propio Alesina la presentó en el Ecofin de abril de 2010 a invitación (cuando menos formalmente) del Gobierno español, se ha demostrado (de nuevo) una quimera muy peligrosa. Alesina, A. y Ardagna, S. (1998): “Tales of Fiscal Adjustment”, en *Economic Policy*, n. 27 (pp. 498-545); Alberto Alesina, “Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History”, presentado en el Ecofin de Madrid del 15 de abril de 2010, disponible en <http://scholar.harvard.edu/alesina/publications/fiscal-adjustments-lessons-recent-history>.

diante impuestos u otros ingresos, no es necesariamente prueba de que el Estado sea manirroto; puede y suele deberse a que el gasto público es el candidato natural a estabilizar una economía en crisis. La acumulación de la deuda no es de por sí un objetivo encomiable. Pero el aumento de la deuda puede ser preferible a una política de recortes en nombre de un reequilibrio de las cuentas públicas (entre otras cosas, como demuestran las políticas de austeridad, porque lejos de equilibrarse, las cuentas públicas pueden deteriorarse).

□ Por último, la tesis según la cual hay un umbral de deuda superado el cual se desencadena tarde o temprano una crisis ignora que la sostenibilidad de la deuda depende no sólo de su volumen total, sino también de la causa de la acumulación de la misma, de las perspectivas de crecimiento de la economía, de los medios de los que disponga el Estado para evitar que el endeudamiento genere asfixia fiscal (incluida la capacidad de obligar al Banco Central a actuar como comprador de último recurso de la deuda pública) y de quiénes sean los tenedores de la deuda (particulares o grandes inversores, nacionales o extranjeros).

C. La tesis del Estado manirroto es manifiestamente *reduccionista*. Sólo cabe sostenerla si se tiene una memoria muy corta. Como puede comprobarse en las hemerotecas, y como analizaremos con más detalle en la sección 2, ni la única crisis que ha sufrido Europa ha sido fiscal, ni siquiera la fiscal fue la primera de las crisis en manifestarse. Las colas ante las oficinas de la británica Northern Rock en 2007 o el hundimiento de Lehman Brothers son difícilmente caracterizables como consecuencia de una crisis de deuda pública. Lo que no implica, como veremos, que la crisis fiscal no estuviese ya latente, ni que no existiese relación alguna entre la crisis fiscal y la crisis financiera. Pero todo ello no es óbice para que la tesis del Estado manirroto confunda la parte con el todo al reducir la crisis a su *dimensión fiscal*.

1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?

*“Nadie debería dar por descontados otros cincuenta años de paz y prosperidad en Europa. Es por eso que afirmo: si el euro cae, Europa caerá. No debemos permitir que esto suceda. Tenemos un deber histórico de proteger con todos los medios a nuestro alcance el esfuerzo europeo de integración, que quienes nos han precedido iniciaron hace cincuenta años después de siglos de odio y derramamiento de sangre. Nadie puede prever las consecuencias de fracasar en esta empresa”*¹⁷.

¹⁷ Angela Merkel, ‘Discurso ante el Bundestag’, 26 de octubre de 2011, original en <http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2011/2011-10-27-merkel-eu-gipfel.html>.

El segundo cliché que bloquea la discusión pública es aquel según el cual *no hay salvación fuera del euro*, por lo que la “irreversibilidad del euro” (salvar el euro, cueste lo que cueste) debe ser el *gran principio* (el meta-principio si se quiere) que guíe todas las decisiones que tomen las autoridades europeas y nacionales.

Este cliché es simplista, tergiversador y peligroso.

A. *Fuera del euro no hay salvación* es simplista porque identifica *esta específica unión monetaria* (este concreto modelo de unión monetaria *realmente existente*) con la única unión monetaria posible, y, aún más, postula implícitamente que *esta concreta unión monetaria* es la única infraestructura monetaria posible del proyecto de integración europea.

Es evidente, no obstante, que ambas identificaciones son falaces. Es bastante fácil demostrar que lo es la primera. Varias fueron las propuestas de unión monetaria elaboradas desde 1970 desde las propias instituciones europeas, varios son los modelos de unión monetaria que se han aplicado en otras jurisdicciones y, lejos de haberse mantenido inmutable, la propia unión monetaria europea ha cambiado, y no poco, tanto en su estructura institucional como en sus normas sustantivas desde 1999¹⁸. Y, aunque de forma menos evidente, es falaz la segunda afirmación, pues *esta* unión monetaria no es la única infraestructura monetaria posible de la Unión Europea. El *mercado interior*, o lo que es lo mismo, la actividad económica *transfronteriza no requiere necesariamente* una moneda única sustentada en una única política monetaria. Tanto el sistema monetario de Bretton Woods (de paridades fijas pero flexibles entre el dólar estadounidense y las restantes divisas, basado en un cambio fijo entre dólar y oro) como el Sistema Monetario Europeo constituyeron *infraestructuras monetarias* suficientes para lanzar, consolidar y profundizar el mercado interior. Ciertamente tanto Bretton Woods como el Sistema Monetario Europeo se demostraron inestables. Pero esa inestabilidad no implica que *sólo esta unión monetaria* sea una alternativa *estable*. Si por razones de espacio no me referiré a las causas de la quiebra de Bretton Woods, el colapso funcional del Sistema Monetario Europeo en septiembre de 1992 se debió no a su inestabilidad intrínseca, sino a dos factores bien distintos: 1) el empeño de los Estados participantes en mantener las paridades entre las divisas nacionales dentro de márgenes muy estrechos pese a la distinta evolución de productividad y salarios; y 2) el efecto desestabilizador de la liberalización de la circulación de capitales dentro de las Comunidades Europeas.

Hay otras infraestructuras monetarias posibles, infraestructuras que, bajo determinadas condiciones, permitirían mantener altos niveles de integración económica. Tomar conciencia de tal cosa conduce ineludiblemente

¹⁸ Guarino, G. (2013): *Salvare l'Europa o salvare l'euro*. Florencia: Passigli; Polimeno, A. (2015): *Non chiamatelo euro*. Milán: Mondadori.

a *reabrir* el debate, dado que vuelve a tener sentido plantearse si *esta unión* monetaria, lejos de ser defectuosa por su carácter incompleto, lo sea por implicar un grado *excesivo de integración monetaria*¹⁹.

B. El lema *fuera del euro no hay salvación* es tergiversador, porque se sustenta en la pretensión de “naturalizar” lo que no es sino una institución política (la estructura institucional, las normas, los mecanismos, las prácticas, las expectativas sociales que “son” la unión monetaria). Pero, como es evidente, la Unión Europea y la unión monetaria no son parte de la naturaleza de las cosas y, por ello, tendrán un inicio y un final. Ese final bien pudiera ser catastrófico; pero también es posible que no lo sea. Predecir qué sucederá cuando algún día, cercano o lejano, la unión monetaria llegue a su fin es tarea imposible, porque qué acontezca dependerá de las circunstancias concretas en que se produzca tal evento. Es, por tanto, *manifiestamente absurdo* predecir la catástrofe o la salvación.

Aun cuando la idiosincrasia de la Unión Europea –y especialmente, de la unión monetaria en tanto que tal– hace difícil encontrar precedentes claros de la ruptura de una unión monetaria semejante, muchas han sido las uniones monetarias que se han quebrado a lo largo de la historia²⁰. Las consecuencias de esas rupturas han variado en función de qué clase de unión monetaria se tratase y de cuáles fuesen las circunstancias de su quiebra. La salida forzada de un país del euro podría crear desastres varios en cadena, al combinarse el pánico en los mercados financieros con la impotencia de las autoridades. Pero una ruptura pactada y ordenada, en la que los Estados coordinasen sus acciones e hiciesen uso de las instituciones comunes para defender la estabilidad del conjunto (con vistas, por ejemplo, a mantener la cooperación ulteriormente *en otro tipo de infraestructura monetaria común*), podría ser *beneficiosa para todos*.

Con ello no se está afirmando que la conclusión contraria del mantra del fuera del euro no hay salvación, es decir, que la única salvación posible exige romper el euro, sea la correcta. El objetivo del argumento es *reabrir el debate*, poner de relieve que el fantasma de una hecatombe ineludible si se abandona este modelo de unión monetaria es meramente eso: un fantasma. A lo que conduce desembarazarnos del *fuera del euro no hay salvación* es a devolver la infraestructura monetaria del mercado interior al ámbito de lo discutible, en el que es necesario considerar todos los argumentos relevantes. La decisión de persistir en la unión monetaria, o desguazarla, es una cuestión que tiene ciertamente una dimensión económica, política e histórica. Para decidir sobre ella, no bastan los meros cálculos de coste y beneficio,

¹⁹ Scharpf, F. (2015): “After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy”, en *European Law Journal*, n. 21 (pp. 136-155); Majone, G. D. (2014): *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.

²⁰ Bagnai, A. (2012): *Il Tramonto dell'euro*. Reggio: Imprimatur.

pero ciertamente tales cálculos distan de ser irrelevantes. La infraestructura monetaria de la actividad económica *no puede ni debe ser una cuestión de fe*. Debe ser una cuestión de razón pública. Razón que es la que tendrá que determinar si fuera del euro no hay salvación, o por el contrario, si salir del euro es la manera de salvarse.

C. *Fuera del euro no hay salvación* es peligroso porque permite justificar *cualquier* decisión o reforma estructural, sea cual sea su contenido y sean cuales sean sus consecuencias socioeconómicas, con tal de que se afirme que tomar tales medidas es *fundamental* para evitar que el euro se rompa, o para evitar que un Estado se “salga” del euro. El peligro radica en que ello implica que tanto el Estado democrático como el Estado social *deben ceder* ante el imperativo de salvar el euro, como de hecho *han cedido* en los distintos programas de asistencia financiera ejecutados desde 2008²¹.

1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”

*“En este contexto, me gustaría indicar [...] que este debate (la puesta en cuestión de las políticas aplicadas a raíz de la admisión de errores graves de cálculo por parte del FMI) no ha sido útil y ha puesto en riesgo la confianza que hemos con gran trabajo forjado en los últimos años en muchas reuniones que se prolongaron hasta altas horas de la noche”*²².

El tercer lugar común es aquel según el cual no hay alternativa posible a las políticas socioeconómicas que se vienen aplicando desde el inicio de las crisis. Este lugar común es simplista y falso, por las siguientes razones:

A. Es simplista porque reduce un conjunto complejo de políticas a un bloque monolítico, que acto seguido se presenta como el único posible. Dada la complejidad de la política fiscal, económica y social de cualquier Estado moderno, pretender que el conjunto de las mismas forma un todo y que no es posible modificar ninguna de sus partes sin modificar el todo es simplemente una maniobra argumentativa destinada a proteger todas y cada una de las políticas de la crítica. O dicho de otro modo, se esconden de nuevo las partes detrás del todo, sólo que ahora no en lo que concierne a la determinación de las causas de la crisis (como es el caso con la tesis del Estado manirroto), sino a la discusión de *qué haya de hacerse* para contener y superar la misma.

B. Es, además, falso. Toda política tiene límites. Si se me permite la paráfrasis (erráticamente heterodoxa), los Gobiernos hacen sus propias

²¹ Jan Werner Müller, “Rule-Breaking”, *London Review of Books*, 27 de agosto de 2015.

²² Olli Rehn, carta de 13 de febrero de 2013, dirigida a los miembros del Ecofin, texto disponible en <http://www.keeptalkinggreece.com/2013/02/14/olli-rehn-rejects-renegotiation-on-greek-program-due-to-imf-miscalculations/>.

políticas económicas, pero en las circunstancias sociales, culturales y económicas que se encuentran y que les han legado la historia y, en particular, sus antecesores. Pero entre esta constatación y la afirmación de que no hay alternativas hay un gigantesco salto lógico. Desde una perspectiva económica, ciertamente las hay, como lo demuestra que, con independencia del juicio que nos merezcan las mismas, otros Estados han aplicado otras políticas desde el inicio de la crisis. Ni las políticas seguidas por Estados Unidos, Japón o China han sido idénticas, ni han sido las mismas que se han aplicado en Europa –otra cosa es que hayan sido acertadas o no; pero eso es algo que hay que discutir, no vetar como objeto de debate–.

C. El *no hay alternativas* deviene aparentemente más plausible cuando se suman a los económicos argumentos jurídicos (*las reglas son las reglas*) y políticos (*no se puede cambiar el rumbo de la Eurozona cada vez que hay unas elecciones*). Sin embargo, cabe dudar de la solidez de ambos.

□ Ciertamente el Estado de derecho exige que las normas se cumplan. Lo que es mucho más dudoso es que el respeto de las normas pueda reducirse al cumplimiento rígido de *reglas*. Por esa vía se corre el riesgo de confundir el Estado de Derecho con el Estado Leguleyo, dos cosas bien diferentes²³. El derecho en un Estado Social y Democrático de Derecho no es sólo cuestión de reglas; lo es también de principios, los cuales suelen entrar en conflicto los unos con los otros. Cómo se resuelvan esos conflictos depende de varias cosas, y muy especialmente, de las específicas circunstancias económicas y sociales. El derecho constitucional económico de la Eurozona es también una cuestión de principios, no sólo de reglas. Quien ignora que ello es así suele además seleccionar, de forma arbitraria, cuáles hayamos de considerar que son tales reglas. Lo que dista de ser pacífico. No sólo (ni principalmente) por el carácter estructuralmente ambiguo de las normas jurídicas (que, en contra de lo que han observado *off the record* algunos actores institucionales europeos, no pueden interpretarse siempre de modo totalmente flexible, por lo que bastaría un abogado arrojado –y generosamente remunerado– para hacer decir a la norma lo que conviene que diga), sino porque la generalidad y abstracción de la constitución monetaria europea fueron vistas como *absolutamente necesarias* por quienes redactaron el Tratado de Maastricht y el de Amsterdam. Y ello porque era juicioso que en *una unión monetaria sin precedentes* –y no los tenía una moneda sin Estado compartida por Estados Sociales y Democráticos de Derecho– las instituciones contasen con un amplio margen para la experimentación, sin estar maniatadas por reglas.

□ Si este argumento no fuese bastante, cabe añadir uno aún más decisivo. La mutación constitucional desencadenada por la crisis se ha tradu-

²³ Francisco Rubio Llorente, “Una impugnación equivocada”, *El País*, 8 de noviembre de 2003.

cido en prácticas constitucionales y en reformas estructurales que, desde una perspectiva formal, sólo puede concluirse *infringen varias de las normas del derecho constitucional europeo*. La mutación constitucional ha procedido no sólo al margen del derecho constitucional vigente, sino contra el mismo. La prestación de asistencia financiera a Grecia decidida a finales de abril de 2010 –y la inmediatamente sucesiva institucionalización de los mecanismos de asistencia financiera en mayo de 2010– implican una clara violación del artículo 125.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prohíbe la mutualización de deudas entre los Estados de la Eurozona. El programa del Banco Central Europeo de compra en los mercados secundarios de deuda pública de los Estados que experimentan una asfixia fiscal en cantidades potencialmente ilimitadas (*las outright monetary transactions*) tiene un imposible encaje no sólo con la independencia del Banco Central Europeo (en la medida en la que supone indirectamente financiar a ese Estado), sino también con la estricta limitación de su mandato a la ejecución de la política monetaria. No es una opinión idiosincrática o personal: el Tribunal Constitucional alemán se ha manifestado de forma expresa en tal sentido²⁴. Dado que quienes invocan que *las reglas deben ser las reglas* están entre aquellos que (en tanto que miembros del Eurogrupo o de la Cumbre del Euro) han tomado las decisiones que han resultado en claras infracciones del derecho constitucional europeo, sólo cabe concluir que están defendiendo no tanto el Estado de Derecho, como un Estado de Derecho selectivo. Las reglas son las reglas, siempre que sean *mis* reglas. El Estado de Derecho se convierte en pantalla bajo la que se cuele la arbitrariedad²⁵.

□ Por último, en lo que concierne a la necesidad de respetar los compromisos entre Estados si se quiere que la unión monetaria sea *gobernable*, ciertamente el argumento no es baladí. Hacer funcionar una unión monetaria con diecinueve políticas fiscales nacionales es complejo. Hacerlo cambiando de política cada dos por tres suicida. Pero si la orientación de la política económica no puede depender del resultado de *ninguna de las elecciones políticas*, cabe preguntarse *quién y cómo* decidirá la política que haya de seguirse. La invocación de la ingobernabilidad tiene un efecto *radicalmente despolitizador*, que beneficia bien a los “técnicos”, bien a los propios ministros de economía y finanzas. En el último caso nos enfrentaríamos, en los términos de Habermas, con un autoritarismo ejecutivo²⁶, en el que no todos los ministros podrían ejercer la misma influencia, donde unos –probablemente los de los Estados acreedores– serían más iguales que otros –los ministros de los Estados deudores–. En el primero, quedaríamos en manos de los pseudó-

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 14 de enero de 2014. El texto en inglés puede consultarse en Fernando Losada y Agustín José Menéndez (eds.), *The Key Legal Texts of the European Crises*, disponible en <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-crisis.html>.

²⁵ Fraenkel, E. (1941): *The Dual State*. Oxford: Oxford University Press.

²⁶ Habermas, J. (2012): *La Constitución de Europa*. Madrid: Trotta.

cratas, es decir, de aquellos que pretenden legitimarse mediante referencia a su conocimiento técnico en ámbitos en los que no hay verdades objetivas o intersubjetivas, porque caen en el ámbito de lo discutible u opinable²⁷.

D. La afirmación de que *no hay alternativas* es muy peligrosa. Negar a la política la capacidad de cambiar las condiciones sociales y económicas entraña siempre graves riesgos. Hacerlo durante una crisis larga, profunda y grave, cuando crecen los niveles de paro, pobreza y exclusión social, implica poner en peligro la estabilidad del sistema no sólo político, sino socioeconómico. Si a quien no está de acuerdo con las políticas que se aplican se le niega tanto la voz como el voto (afirmando una y otra vez que *no hay alternativa*), no es imposible que deje de ser leal al sistema político y se incline a favorecer la ruptura con el sistema. Si hasta el estallido de la crisis actual la principal prueba empírica de los riesgos de negar la existencia de alternativas la constituía el colapso de los sistemas democráticos en el período de entreguerras²⁸, los europeos de 2015 podemos observar con preocupación el aumento del voto –aún insuficiente para permitir su acceso al poder– a partidos populistas que flirtean con la xenofobia. No se trata de un mero *revival* del fascismo²⁹, pero no es por ello menos preocupante. Las Constituciones sólo pueden ser duraderas a condición de que no se conviertan en camisas de fuerza. La Constitución debe permitir el cambio de orientación de las políticas, incluida la política macroeconómica, *dentro de la Constitución*³⁰. En caso contrario, la quiebra del sistema político y socioeconómico es cuestión de tiempo.

1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)

“En los últimos meses se ha hecho evidente que la única respuesta posible a la crisis es más Europa [...] Si no damos [...] los pasos que se requieren para fortalecer las instituciones europeas, Europa perderá su efectividad”³¹.

Las diversas propuestas de cambio y reforma provenientes de las instituciones supranacionales y nacionales sostienen que la solución a la crisis es *más Europa*, o lo que es lo mismo, la transferencia de ulteriores poderes y

²⁷ Habermas, J. (2014): *Nella spirale tecnocrática*. Bari: Laterza.

²⁸ Linz, J. J. (1987): *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza.

²⁹ Mazower, M.: “Fascism and Democracy Today: What Use is the Study of History in the Current Crisis?”, aparecerá próximamente en *European Law Journal*.

³⁰ Otto, I. de (1977): *Qué son la constitución y el proceso constituyente*. Barcelona: La Gaya Ciencia, ahora en ídem (2011): *Obras Completas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

³¹ Citado en Majone, G. (2011): *Rethinking the European Union post-crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 208.

competencias a las instituciones supranacionales. Sólo de este modo es posible combinar un imperativo histórico –*llevar a su final el proceso históricamente necesario de integración europea*– y resolver los problemas concretos a los que se enfrentan los europeos (creando las capacidades a nivel europeo, uno al que pueden ser efectivas, para gobernar las crisis). Este lugar común no sólo induce a la confusión, sino que es erróneo y peligroso.

A. Afirmar que la integración europea es una *necesidad histórica* es situarse, de nuevo, fuera del ámbito de la argumentación racional y hacer de la integración europea una cuestión de fe –de modo semejante a cuando se sostiene que *fuera del euro no hay salvación*–. Es bien distinta la afirmación según la cual es necesario avanzar en la integración europea, porque sólo a escala europea es posible hacer un uso efectivo del poder público para hacer frente a las crisis. Pero al invocarse para justificar un “más Europa” que implica “más de esta Europa” se confunde la necesidad de poner en común y coordinar la soberanía –que es parte esencial del proyecto de integración europea– con la defensa de un particular y concreto *statu quo*. Hay buenas razones, además del recuerdo de la pertinaz sequía, para concluir que la vuelta al Estado autárquico no es una alternativa normativamente atrayente. Pero, ¿dónde está escrito que rechazar *esta* Europa y oponerse a *más de esta Europa* nos condene a la total fragmentación del poder político en Europa?

B. El *topos* del “más Europa” asume que la ecuación de poder en la Unión Europea opone necesariamente los niveles supranacional y nacional de gobierno. Dicho de otro modo, para que el nivel supranacional *aumente su capacidad de respuesta efectiva, es necesario reducir el poder en manos de los Estados miembros, y viceversa*. Al afirmarse tal cosa, se ignora que la ecuación de poder europea no es sólo cuestión de dos, o lo que es lo mismo, que, además de los actores públicos, es necesario tener en cuenta a los actores privados. Y se ignora –cosa que está estrechamente relacionada con la anterior– que es posible repartir las cartas del poder europeo de modo que aumente al mismo tiempo el poder efectivo, la capacidad de transformación de la realidad social, de la Unión Europea y de sus Estados miembros. *Ni más Europa implica menos poder en manos de los Estados miembros, ni más Europa implica necesariamente más poder en manos de las instituciones supranacionales*.

C. El lema de “más Europa” es, además, peligroso. Hay pruebas abundantes de su uso reiterado para apoyar la justificación de todas y cada una de las medidas que se han adoptado desde el inicio de la crisis, con independencia de su contenido sustantivo. Precisamente por el carácter absolutamente indefinido de en qué consiste el “más Europa” –en contra de lo que afirman muchos actores institucionales, la tragedia europea se extiende a que no hay un plan A, no hay una visión a largo plazo de qué Unión Europea se quiere–, todo puede presentarse como un paso hacia el “más Europa”. La política, sin embargo, no es sólo una cuestión de proceso;

es también una cuestión de fines y resultados. Por ello la cuestión no es ni puede ser *más* o *menos* Europa, la cuestión sólo puede ser *qué* Europa. Las Constituciones nacionales siguen siendo rotundas: el fin de la integración europea es la realización del Estado Social y Democrático de Derecho. No se trata de centralizar por placer estético o armonía geométrica, sino de crear estructuras institucionales y procesos de toma de decisión que refuercen la capacidad de tomar decisiones de forma colectiva, y no la *reduzcan*. El voluntarismo político tiene que tener en cuenta cuáles son las circunstancias sociales, políticas y económicas en las que es posible –y aquellas en las que no es posible– tomar una decisión o adoptar una reforma concreta. Las crisis, y sobre todo las medidas mediante las que se han gestionado las crisis, han socavado, no reforzado, las condiciones socioeconómicas y políticas necesarias para centralizar poder en la Unión Europea.

2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea

Para poder comprender la crisis en su complejidad, o utilizando una metáfora fotográfica, para tener una visión simultánea de los árboles y del bosque, es necesario que nos hagamos con la cámara y los objetivos adecuados, y que usemos los mismos desde distintas perspectivas. Por ello, en la primera sección de este apartado se propone un conjunto mínimo de herramientas analíticas y conceptuales a modo de cámaras y objetivos, y en el segundo se fotografía el bosque de la crisis valiéndose de las mismas.

2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis

Tres son las herramientas analíticas y conceptuales que se proponen para diseccionar la crisis de la Unión Europea: 1) la distinción entre el factor desencadenante de la crisis y las debilidades estructurales subyacentes, que alcanzan estado crítico tras la explosión del detonante; 2) la diferenciación de síntomas estructurales y crisis estructurales; y 3) el elenco de cinco de las dimensiones de la crisis.

Primero, hemos de distinguir claramente el factor desencadenante o detonante de la crisis de las debilidades estructurales latentes que se convierten en crisis cuando la espoleta explota. Hay muy buenas razones para concluir que el hundimiento del mercado de las hipotecas basura (las *subprime*) a finales de 2006 fue el detonante de la crisis. Es interesante observar que las hipotecas basura representaban una parte pequeña del mercado hipotecario de Estados Unidos (en torno al 15% tras años de crecimiento exponencial), a su vez una fracción del total de activos financieros estadou-

nidenses. En otro contexto económico y financiero, la crisis de las hipotecas basura hubiera podido ser contenida, por más que sus efectos sociales fuesen ciertamente graves. Pero, de igual modo que una sola gota de agua sirve para que se derrame un vaso lleno, las debilidades estructurales del sistema financiero provocaron que el vuelo de la mariposa en forma de crisis de las hipotecas basura desencadenase un tifón. Cuando el público europeo despertó –al *sufrir directamente* las consecuencias de las crisis–, las crisis, como el dinosaurio del famoso cuento de Monterroso, *ya estaban allí*.

En segundo lugar, es conveniente no confundir los síntomas de la crisis con la consistencia y causas profundas de la misma. Muchos recordarán las colas de clientes ante las puertas de las sucursales del banco británico Northern Rock en septiembre de 2007 y aún más la “caída” de Lehman Brothers un año después. Y, pese a la indudable trascendencia de estos eventos, los mismos son sólo síntomas de la crisis financiera estructural subyacente. Quizás es posible ofrecer una narración del colapso de Northern Rock y de Lehman Brothers que se limite al elenco de los graves errores de juicio, exceso de codicia y comportamientos delictivos de sus dirigentes y operadores financieros. Por más que tal relato sea relevante –y decisivo en términos de la exigencia de responsabilidades patrimoniales y penales–, es incapaz de explicar por qué *el conjunto del sistema financiero* dejó de desempeñar su función de canalizar crédito a las inversiones no financieras, a la vez que producía una verdadera montaña de capital ficticio que aumentaba, no reducía, los riesgos que debían soportar empresas y hogares. Northern Rock y Lehman Brothers son meros síntomas, pues, de problemas mucho más graves y, sobre todo, *netamente estructurales*.

En tercer lugar, es necesario desagregar la crisis, o lo que es lo mismo, distinguir claramente las distintas crisis *en plural* que confluyen en la crisis *en singular*. Por ello es preciso deslindar las dimensiones financiera, fiscal, de gobierno macroeconómico, económica y política de la crisis. Moviéndonos del singular (*la crisis*) al plural (*las crisis*), evitaremos que la crisis se convierta en el cajón de sastre que tiende a ser en el discurso público. La desagregación de la crisis no es en modo alguno incompatible con una visión de conjunto de la misma. No sólo las distintas crisis convergen en el tiempo, sino que están estrechamente relacionadas, por lo que el desarrollo de las mismas dista de ser autónomo. Así, el modo en que se resolvió la crisis financiera (*nacionalizando* los riesgos financieros pero no de forma sistemática *las instituciones financieras*) agravó la crisis fiscal de los Estados y, en algunos casos como el de Irlanda o España, condujo a la asfixia fiscal de los mismos. De igual modo, la crisis fiscal de los Estados de la periferia arrojó nuevas dudas sobre muchas instituciones financieras, en tanto que tenedoras de grandes cantidades de deuda pública. Es necesario, pues, tanto moverse de *la crisis* en singular a *las crisis* en plural, como entender de qué modo *las crisis* en plural confluyen y determinan la dinámica de *la crisis* en singular. Sólo así, siguiendo con la metáfora visual con la que se iniciaba

este apartado, lograremos ver los detalles de cada árbol sin perder de vista la forma y relieve del bosque en su conjunto.

2.2 Las cinco dimensiones de la crisis

En este apartado se exponen tanto los síntomas más espectaculares de cada una de las cinco dimensiones de la crisis de la Unión Europea como los problemas estructurales que los mismos ponen de relieve.

A. La crisis financiera

La dimensión financiera de la crisis fue la primera de la que la opinión pública tuvo plena conciencia. Como se indicó en la sección anterior, la espoleta de la crisis fue financiera. Fueron, además, los mercados y las instituciones financieras los primeros en dar síntomas tangibles de experimentar gravísimas dificultades. Desde el verano de 2007 podemos observar una secuencia *in crescendo* de espectaculares colapsos financieros, que culminaron en el hundimiento de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Para entonces ya había tres claros síntomas de que nos encontrábamos ante una crisis financiera, y no sólo ante una crisis de este o aquel banco:

□ Primero, lo que hasta entonces eran considerados como productos financieros solidísimos (certificados como tales por las agencias especializadas en la calificación de activos financieros) pasaron, de la noche a la mañana, a ser vistos como “productos tóxicos” de altísimo riesgo, como *papel mojado*, o que corría el grave riesgo de convertirse en tal.

□ Segundo, los mercados financieros –y muy especialmente el mercado interbancario– dejaron de funcionar, lo que colocó a una parte de las instituciones financieras en una grave situación, al depender su modelo de negocio del acceso constante a liquidez en el citado mercado.

□ Tercero, las entidades financieras pasaron de buscar activamente deudores con los que expandir su cartera de crédito a negar sistemáticamente crédito a cualquier solicitante, con independencia de que fuese solvente o no. Se produjo, pues, un parón de la actividad crediticia, o en la terminología al uso, un *credit crunch*.

Por preocupantes que fuesen estos hechos y dinámicas, eran tan sólo síntomas de una grave crisis estructural del sistema financiero, de la incapacidad estructural del mismo de desempeñar de forma estable y satisfactoria sus principales funciones económicas.

□ El sector financiero tenía serias dificultades para *evaluar los riesgos*, a causa de la creencia (revelada falsa) de que era posible hacer algo aún más eficaz y eficiente que evaluarlos: *ponerles precio a todos y cada uno de esos riesgos*. La tradicional tecnología financiera –la evaluación de los riesgos financieros caso por caso por agentes conocedores del contexto econó-

Tabla 5 – Evolución de la deuda privada en algunos países representativos de la Eurozona. 1996-2011

	1996	1998	2002	2006	2010	2011	Variación 1998-2011
Alemania	117,8	124,2	135,9	124,2	127,2	127,8	3,6
Francia	104,2	103,9	124,1	136,8	158,6	160,4	56,5
Grecia	38,2	43,2	68,3	98,2	128,1	130,0	86,8
España	77,6	87,6	139,5	200,4	227,3	218,1	130,5
Reino Unido	122,8	132,1	167,5	206,3	209,2	206,4	74,3
Holanda	151,0	165,0	195,0	212,6	225,3	224,6	59,6
Portugal	88,0	148,7	187,9	209,2	249,5	253,6	104,9
Italia	70,8	70,8	89,5	110,0	129,1	128,6	57,8

Nota: Se toma como base o punto de referencia el año 1998 por ser el último en el que las monedas de los distintos países fluctuaron, es decir, el último año *sin unión monetaria*.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

mico y social del potencial deudor– fue declarada obsoleta a finales de los años 90 y superada por la combinación de a) modelos matemáticos que se afirmaba permitían calcular el riesgo de cualquier operación y b) complejos productos financieros con los que transformar centenares o millares de créditos en activos financieros en los que se diluían y compensaban los riesgos de cada uno de los créditos.

□ El sector financiero *aumenta, en lugar de gestionar, los riesgos financieros*. La “nueva tecnología financiera” a la que acaba de hacerse referencia hizo creer que era perfectamente “seguro” que las instituciones financieras redujesen la relación entre activos y pasivos, lo que condujo a que los bancos “acelerasen” la velocidad a la que creaban crédito –y, por tanto, dinero–. La subsiguiente montaña de deuda privada (tabla 5) no sirvió para engrasar las poleas de la economía, sino que se demostró una pesadísima losa.

□ El sector financiero no canaliza recursos financieros a las actividades no financieras rentables. Antes y después de las crisis, la inmensa mayoría de la cartera de préstamos de las instituciones financieras está formada por créditos directa o indirectamente relacionados con la construcción o adquisición de viviendas y locales de negocio. Sin la “vieja” tecnología del juicio prudencial sobre el crédito, era previsible que éste tendiese a concentrarse en actividades insostenibles a largo plazo pero muy rentables a corto plazo mientras la liquidez era abundante; al tiempo que era muy previsible que el crédito se “secase” por completo una vez que surgiesen dudas acerca de la insostenibilidad del modelo.

B. La crisis fiscal

A partir de finales de 2009, y literalmente hasta la fecha de cierre de este trabajo, varios países de la Eurozona han sufrido episodios de asfixia fiscal: Grecia en mayo de 2010, en junio de 2011 y de nuevo en agosto de

2015; Irlanda, en noviembre de 2010; Portugal, en abril de 2011; España, en junio de 2012; y Chipre, en marzo de 2013.

Tras los síntomas de asfixia fiscal en la periferia de la Eurozona hay una crisis fiscal estructural de todos los Estados europeos. Algo que se refleja, como ya se ha comentado en el primer apartado, en el constante aumento de los niveles de deuda pública desde mediados de los años 70. La aparente reversión de la tendencia en los últimos años de la década de los 90 y primeros años de este siglo fue en buena medida un espejismo contable (fruto, como veremos más adelante, de los ingresos tributarios generados por el insostenible crecimiento de la deuda privada). De hecho, desde el inicio de la crisis, el *stock* de deuda ha subido con tal fuerza que se ha perdido el terreno ganado en una década de aparente virtud financiera, y la deuda pública ha retornado a la senda de crecimiento por la que se movía antes de la crisis.

Dado que en el citado primer apartado ya se han considerado las causas estructurales de la crisis fiscal, remitimos a lo indicado entonces.

C. La crisis de gobierno macroeconómico

La Unión Europea y sus Estados miembros han tendido a responder a las crisis con enorme lentitud y grandes dosis de indecisión. Sólo literalmente al borde del precipicio financiero o fiscal la inacción ha dejado paso a una hiperactividad temporal. De la debilidad de los poderes públicos europeo y nacionales es síntoma revelador que el test último del carácter acertado o errado del gobierno de la crisis ha sido de forma constante el veredicto de los “mercados”. El diferencial de interés (el famoso *spread*) se convirtió de hecho en el mejor indicador del grado efectivo de soberanía económica. En lugar de *gobernar a* los mercados financieros –incluso cuando los mismos estaban al borde del colapso–, la Unión Europea y sus Estados miembros han tendido a ser *gobernados por* los mercados financieros.

Todos ellos son síntomas de una crisis grave y profunda de gobierno macroeconómico, resultado de la renuncia al uso de la política macroeconómica, que ha solido venir acompañada del desmantelamiento de los instrumentos y mecanismos mediante los cuales la misma podía hacerse efectiva. Esa renuncia comenzó a generalizarse en Europa tras la segunda crisis del petróleo en 1979. La ineficacia de las políticas puestas en práctica en la década de los 70 para hacer frente a la doble crisis monetaria y fiscal, y en concreto, la combinación de altas tasas de inflación, niveles crecientes de desempleo y un crecimiento económico muy inferior al de las décadas anteriores (un fenómeno descrito con el neologismo *estanflación*) pareció demostrar la ineficacia del uso activo de la política macroeconómica. Esa renuncia implicó la recuperación de la fe en que los mercados, de forma espontánea y sin necesidad de intervención externa, tiendan al equilibrio a medio y largo plazo. Si bien la renuncia a la política macroeconómica fue general en todos los países “occidentales”, la intensidad de la misma fue es-

pecialmente aguda en la Eurozona. El diseño original de la Unión Económica y Monetaria preveía, de forma expresa, la renuncia y el desmantelamiento de algunas de las palancas fundamentales de la política macroeconómica³². Por ello no resulta exagerado concluir que el Tratado de Maastricht grabó en el mármol del derecho constitucional europeo la renuncia al gobierno macroeconómico. De esta forma, se arrumbaron los medios con los que poder hacer frente a futuras crisis económicas precisamente en el momento en el que se daba inicio a uno de los mayores experimentos monetarios de la historia: la conclusión de una unión monetaria sin Estado.

D. La crisis económica

A la fecha de cierre de este trabajo, han transcurrido ya más de ocho años desde la primera manifestación clara y neta de la crisis en su dimensión financiera³³, casi siete desde que la Eurozona en su conjunto entrase en recesión en 2008 y comenzasen a aumentar las tasas de paro, el riesgo de exclusión social y los índices de desigualdad.

El impacto de la crisis ha sido marcadamente asimétrico. En algunos países de la Eurozona –aquellos que suelen referirse como la “periferia” de la misma– la caída de la actividad económica ha sido constante. Espectacular en el caso griego (la renta per cápita es hoy sólo tres cuartas partes de la que era en 2008), muy fuerte en España e Italia: ninguno de los países había recuperado la renta de 2008 en 2014 (tabla 6). Ello ha venido acompañado de un crecimiento fortísimo del paro (tabla 7) –especialmente intenso entre los jóvenes y que lleva camino de enquistarse en varios países, como demuestran las cifras de parados de larga duración–, de la exclusión social (tabla 8), que golpea de forma especialmente dura a los menores de 16 años y de la des-

³² En el párrafo anterior se ha hecho referencia a la prohibición de que el Banco Central actúe como prestamista de último recurso del Estado (a la que se añade la prohibición de que el Estado imponga préstamos forzados a las entidades bancarias). De modo semejante, las reglas “fiscales” mediante las que se pretendió garantizar la coherencia de la política monetaria supranacional y las distintas políticas fiscales nacionales en el Tratado de Maastricht implicaban limitar estructuralmente la capacidad de los Estados para desarrollar una política macroeconómica contracíclica. Conviene también recordar que parte fundamental de la “constitución monetaria” acordada en el Tratado de Maastricht fue la extensión de la libre circulación de capitales –seriamente limitada aún en el interior de la Unión Europea hasta la aprobación de la Directiva 88/361– a terceros países. El propósito declarado de esta decisión fue sujetar la política fiscal de los países de la Eurozona al poder disciplinario de los mercados financieros. Y si bien éstos hicieron dejación de tal función durante la primera década de la unión monetaria, hicieron un uso abundante e histórico del mismo desde el inicio de la crisis fiscal de la Eurozona.

³³ La “caída” de dos fondos de inversión del banco francés BNP Paribas, arrastrados por el hundimiento del mercado de las hipotecas basura estadounidenses a primeros de agosto de 2007, es un buen mojón con el que fijar la linde de la crisis financiera. Véase “BNP Paribas investment funds hit by volatility”, *Financial Times*, 8 de agosto de 2007, <http://www.ft.com/cms/s/0/9a4cabc4-464d-11dc-a3be-0000779fd2ac.html#axzz1XePLtVVH>

Tabla 6 – Evolución del PIB per cápita a precios reales y del PIB per cápita poder adquisitivo en algunos países representativos de la Eurozona. 2008-2014

PIB per cápita a precios reales								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% variación
Eurozona	29.000	27.900	28.600	29.200	29.300	29.500	30.000	3,4
Alemania	31.200	30.000	31.600	33.100	33.600	33.400	35.400	13,5
Francia	31.000	30.000	30.800	31.500	31.800	32.100	32.200	3,9
Grecia	21.600	21.200	20.300	18.700	17.500	16.500	16.300	-24,5
España	24.300	23.300	23.200	23.000	22.600	22.500	22.800	-6,2
Italia	27.600	26.400	26.800	27.300	26.800	26.500	26.600	-3,6
PIB per cápita, poder adquisitivo								
Eurozona	28.400	26.500	27.600	28.300	28.600	28.600	29.200	2,8
Alemania	30.000	27.900	30.200	31.800	32.500	32.700	34.000	13,3
Francia	27.500	26.200	27.400	28.200	28.300	28.400	29.400	6,9
Grecia	24.100	22.900	22.100	20.100	19.600	19.400	19.600	-18,7
España	26.300	24.700	24.700	24.700	24.900	25.000	25.000	-4,9
Italia	27.300	25.500	26.300	26.800	26.700	26.300	26.500	-2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

igualdad (tabla 9). La profundidad de la crisis y, sobre todo, su persistencia, hacen que la misma sea sólo comparable con el impacto de una guerra de envergadura³⁴. A primera vista, otros países de la Eurozona, con Alemania a la cabeza, han evolucionado de forma bien distinta. La producción alemana era en 2014 un 13% superior a la de 2008 (tabla 6), al tiempo que no sólo se ha reducido el desempleo –incluido el de jóvenes y parados de larga duración– (tabla 7), sino que se ha absorbido a una parte de los jóvenes que no encontraban trabajo en los países de la periferia de la Eurozona³⁵. Es revelador, sin embargo, tal y como ya se indicó en la introducción, que una economía que crece y genera puestos de trabajo vea al mismo tiempo aumentar los niveles de población en riesgo de exclusión social (tabla 8).

La Eurozona en su conjunto ha combinado desde 2008 fases recesivas (clara y neta en 2008 y 2009, bordeándola en 2012) con períodos de crecimiento débil y frágil, hecho posible por la aplicación en la periferia de la Eurozona de políticas de devaluación de salarios, no del aumento de la

³⁴ Bagnai, A. (2014): *L'Italia può farcela*. Milán: Saggiatore.

³⁵ Bräuninger, D.: "The dynamics of migration in the euro area", *Deutsche Bank Research Note*, disponible en https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF. Véase un análisis cualitativo de estos flujos migratorios en el marco del proyecto "The European crisis and its citizens", ARENA, Universidad de Oslo, <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/crisis-mobility/index.html>.

Tabla 7 – Evolución de la tasa de paro, de la tasa de paro en menores de 25 años y porcentaje de parados de larga duración en algunos países representativos de la Eurozona. 2008-2014

Tasa de paro								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2008-2014
Eurozona	7,6	9,5	10,0	10,1	11,3	12,0	11,6	4,0
Alemania	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	-2,4
Francia	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	2,9
Grecia	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	18,7
España	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	13,2
Italia	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	6,0
Tasa de paro en los menores de 25 años								
Eurozona	16,1	20,5	21,1	21,2	23,5	24,4	23,8	7,7
Alemania	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	-2,7
Francia	19,0	23,6	23,3	22,7	24,4	24,9	24,2	5,2
Grecia	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	30,5
España	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	28,7
Italia	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	21,5
Parados de larga duración								
Eurozona	3,0	3,4	4,3	4,6	5,3	6,0	6,1	3,1
Alemania	3,9	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	-1,7
Francia	2,8	3,2	3,7	3,8	3,9	4,1	4,4	1,6
Grecia	3,7	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	15,8
España	2,0	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	10,9
Italia	2,9	3,1	3,5	4,1	4,3	5,7	6,9	4,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

productividad, y la concurrencia de factores coyunturales que escapan al control de la Eurozona³⁶.

Tras estas cifras durísimas es posible discernir la crisis estructural del modelo socioeconómico europeo. La raíz estructural del problema es el papel fundamental del crecimiento económico en la configuración institucional del Estado Social en la Europa de posguerra. De una tasa alta (3-4% anual) y sostenida de crecimiento económico (tabla 10) se hizo depender lograr *a un mismo tiempo* elevadas tasas de inversión, altos beneficios, aumento del gasto público y crecimiento de los salarios de los trabajadores al mismo ritmo que la productividad.

³⁶ Al cerrar este trabajo la tímida recuperación de actividad y empleo está claramente pendiente del hilo de la evolución de los precios del petróleo, la eventual decisión de la Reserva Federal de aumentar los tipos de interés y las decisiones que países terceros –y muy especialmente China– tomen para compensar la devaluación del euro desencadenada por el Banco Central Europeo al adoptar el programa de *quantitative easing* (expansión cuantitativa) en la primavera de 2015.

Tabla 8 – Evolución de la población en riesgo de exclusión social y menores de 16 años en riesgo de exclusión social en algunos países representativos de la Eurozona. 2008-2014

Población en riesgo de exclusión social								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2008-2014
Eurozona (*)	21,7	21,5	21,8	22,9	23,2	23,1	–	1,4
Alemania	20,1	20	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	0,5
Francia	18,5	18,5	19,2	19,3	19,1	18,1	18,6	0,1
Grecia	28,1	27,6	27,7	31	34,6	35,7	36	7,9
España	24,5	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	4,7
Italia	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4	28,1	2,8
Menores de 16 años en riesgo de exclusión social								
Eurozona (*)	23,5	23,9	24,9	25,2	25,2	24,8	–	1,3
Alemania	19,7	20,1	21,3	19,9	18,2	19,1	19,3	–0,4
Francia	20,9	20,5	23	22,6	22,8	20,2	21,3	0,4
Grecia	27,8	29,4	27,8	29,6	35,1	37,6	36	8,2
España	30	31,9	32,6	31,6	31,4	31,9	35,4	5,4
Italia	28,6	28,4	28,4	31,8	33,6	31,4	31,8	3,2

(*) La variación es 2008-2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Tabla 9 – Evolución del coeficiente de Gini en algunos países representativos de la Eurozona. 1996-2014

	Eurozona	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia
1996	–	27,0	29,0	34,0	34,0	32,0
1999	–	25,0	29,0	34,0	33,0	30,0
2002	–	–	27,0	–	31,0	–
2005	29,3	26,1	27,7	33,2	32,2	32,8
2008	30,3	30,2	29,8	33,4	31,9	31,0
2010	30,2	29,3	29,8	32,9	33,5	31,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Tabla 10 – Evolución del PIB en algunos países representativos de la Unión Europea. En incremento anual medio. 1960-1990

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Alemania	4,23	2,49	0,79	1,71
Holanda	3,95	1,40	0,66	1,20
Francia	4,72	2,16	1,24	1,00
España	7,04	2,59	2,06	1,80
Italia	5,59	3,27	1,37	1,08
Reino Unido	2,29	1,35	2,31	1,44

Fuente: Bernard Heitger, *The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth on OECD countries*, disponible en <http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/the-scope-of-government-and-its-impact-on-economic-growth-in-oecd-countries/kap1034.pdf>

Pero, desde finales de los años 70, las tasas de crecimiento de los países europeos no han vuelto a alcanzar de forma sostenida –es decir, excluyendo el *doping* insostenible del crecimiento de la deuda privada– tasas de crecimiento semejantes a las de las primeras décadas de la posguerra. Del *círculo virtuoso* en el que la relación entre beneficios, inversión, salario y gasto social era un juego de suma positiva, hemos pasado al *círculo vicioso* en el que la relación entre los mismos es un juego de suma cero, cuando no de suma negativa.

En tal contexto no sólo se rompe el consenso constitucional de posguerra en torno al Estado Social y Democrático de Derecho, sino que también se proponen nuevos y alternativos modelos socioeconómicos cuyos defensores aseguran serán capaces de restablecer el círculo virtuoso. Aquel que influirá (si bien sólo parcialmente) en mayor medida en la dirección en la que el modelo socioeconómico europeo se irá transformando será lo que ha dado en denominarse como neoliberalismo. En dos variantes:

□ Tras la segunda crisis del petróleo en 1979, comienzan a aplicarse políticas que favorecen el aumento de los beneficios empresariales, que se pretende se conviertan en motores del crecimiento económico, asumiendo que mayores tasas de beneficio implicarán mayores tasas de inversión. La legislación laboral y social se modifica de tal modo que se debilita el poder estructural de los sindicatos –bien directamente, bien reforzando la posición de los tenedores de capital, por ejemplo, liberalizando el movimiento de los mismos– y se abandona el objetivo del pleno empleo –lo que permite a las empresas descargar el coste de los ajustes sobre sus trabajadores–, de modo que se favorece que los salarios crezcan por debajo de la productividad (tabla 11). La política monetaria se orienta a quebrar la espiral inflacionista, primero, y a mantener los precios al consumo bajos y estables, después. Ese objetivo se logra mediante una fuerte subida de los tipos de interés –que, como ya se apuntó, contribuye a desplazar capital de las inversiones no financieras a las financieras– y el citado “divorcio” entre Tesoro y Hacienda. El efecto *depresivo* que estas políticas tienen sobre la marcha de la economía se compensa con el fuerte crecimiento de la deuda pública. Que sirve no sólo de amortiguador de las tensiones sociales (especialmente dada la “tolerancia” de altos niveles de desempleo), sino también de estabilizador macroeconómico.

□ A principios de los años 90 el modelo socioeconómico se reorienta. Se mantienen las políticas que contribuyen a que los salarios crezcan por debajo de la productividad. Pero ahora la compensación macroeconómica deja de procurar la expansión de la deuda pública –que se estabiliza y, en algunos casos, desciende en términos relativos al PIB– y toma su relevo la deuda privada. En la terminología muy acertada de Colin Crouch, emerge una forma muy peculiar de *keynesianismo privado*³⁷. En la Eurozona ese *keynesianismo privado* generó una masa ingente de flujos de capitales trans-

³⁷ Crouch, C. (2013): *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Oxford: Polity.

Tabla 11 – Evolución de las rentas del trabajo en algunos países representativos de la Eurozona. En porcentaje del PIB. 1970-2015

	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia
1970	61,1	63,0	64,8	64,2	65,4
1971	61,6	63,2	63,2	65,0	68,1
1972	62,3	62,6	61,8	65,4	68,0
1973	63,3	62,2	56,0	65,4	67,5
1974	64,4	63,4	58,2	65,3	66,5
1975	64,1	66,3	58,2	67,0	69,9
1976	63,4	66,4	58,4	67,9	68,3
1977	63,5	66,6	61,3	67,4	68,3
1978	63,4	66,3	62,1	67,5	67,8
1979	62,8	65,8	61,8	67,5	67,3
1980	63,7	66,5	60,3	66,8	66,6
1981	63,7	66,9	64,3	67,1	67,8
1982	63,0	66,6	64,5	65,1	67,0
1983	61,7	65,7	66,0	65,5	66,8
1984	61,1	64,8	64,0	62,6	65,3
1985	60,7	63,8	65,1	60,8	64,6
1986	60,5	62,1	61,2	59,5	63,2
1987	61,5	61,5	60,4	59,7	62,6
1988	60,6	59,9	60,6	59,6	61,6
1989	59,3	58,9	63,0	59,2	61,3
1990	58,8	59,3	62,4	60,7	61,9
1991	59,0	59,4	57,3	61,7	62,1
1992	62,4	59,3	56,1	62,8	61,7
1993	62,3	59,3	55,1	63,3	60,6
1994	61,0	58,2	54,9	61,4	58,6
1995	61,0	58,1	55,9	60,2	56,5
1996	60,8	58,0	55,1	60,2	56,7
1997	59,9	57,5	56,4	60,0	56,8
1998	59,6	56,9	56,3	59,6	54,2
1999	59,8	57,3	56,4	59,2	54,0
2000	60,6	57,2	55,6	58,9	53,2
2001	60,1	57,4	53,7	58,3	53,2
2002	59,7	57,9	57,2	57,6	53,3
2003	59,6	57,9	55,9	56,8	53,8
2004	58,7	57,5	55,5	55,9	53,6
2005	57,8	57,5	55,8	55,4	53,9
2006	56,4	57,3	53,9	54,9	54,1
2007	55,1	56,8	53,5	55,3	53,7

Tabla 11 – Evolución de las rentas del trabajo en algunos países representativos de la Eurozona. En porcentaje del PIB. 1970-2015 (cont.)

	Alemania	Francia	Grecia	España	Italia
2008	55,9	57,2	53,6	57,1	54,7
2009	58,4	58,9	55,7	57,9	55,7
2010	57,1	58,7	55,0	56,8	55,4
2011	57,0	58,7	53,4	56,2	55,2
2012	57,9	59,0	50,5	54,6	55,5
2013	57,8	58,7	48,0	53,6	55,4
2014	57,7	58,2	47,6	52,7	55,1
2015	57,7	57,5	47,2	52,0	54,9

Fuente: AMECO.

fronterizos, con origen en Alemania, Austria y Holanda (y Finlandia durante algunos años) y destino en España, Grecia, Portugal, Chipre e Irlanda, a los que progresivamente se unieron Italia y Francia.

Ni el primero ni el segundo de los modelos “neoliberales” devolvieron la economía al círculo virtuoso. Los beneficios empresariales crecieron a costa de los salarios, sin que ello condujese a un aumento de la productividad, sino a hacer que el crecimiento acabase dependiendo estructuralmente de la constante devaluación de los salarios. Ambas variantes encontraron su límite estructural en la imposibilidad material de que la deuda, sea pública o privada, crezca a la velocidad suficiente para ofrecer oportunidades de inversión *efectivamente rentables* para la montaña de capital que se va acumulando a resultas de la compresión de salarios y la bajada de impuestos sobre las rentas del capital. Los activos financieros *no pueden crecer* indefinidamente al margen de la evolución de la economía no financiera. Convertir la deuda, sea pública o privada, en motor de la economía es simplemente pan para hoy y hambre para mañana, en este último caso en forma de una crisis financiera que necesariamente revela las debilidades estructurales que indefectiblemente se acumulan mientras se disfruta del *pan para hoy*.

Pero conviene reiterar, aun a riesgo de ser redundante, que el origen del problema no está en las maniobras fraudulentas de este o aquel banquero, o en esta o aquella norma que facilitó el crecimiento exponencial del sistema financiero, aun cuando sea absolutamente necesario perseguir penalmente a quienes hayan defraudado y re-regular el sistema financiero. La deformación del sistema financiero, de la estructura del sistema tributario o el desmantelamiento de los mecanismos de gobierno macroeconómico son el resultado de tratar de devolver a la economía a su círculo virtuoso. La causa última del problema, como se ha indicado, radica en la imposibilidad de lograr que el modelo socioeconómico europeo apoye y refuerce

los ideales normativos del Estado Social y Democrático de Derecho *si no se alcanza un nivel alto y sostenido de crecimiento*. En el empeño por lograr ese crecimiento los Gobiernos europeos han experimentado con recetas que han deformado el sistema financiero y el sistema fiscal y desguazado los instrumentos de gobierno macroeconómico. Con el paso del tiempo –y esto es aún más grave– se ha tendido a olvidar que el crecimiento es un mero instrumento para realizar los fines normativos del Estado Social y Democrático de Derecho. La crisis actual es en este sentido preciso una crisis postergada, el fruto amargo y tardío de la no resolución de las crisis anteriores, y muy especialmente, de la crisis de crecimiento que comienza en los primeros años 70³⁸. Es, por decirlo usando el título del informe del año pasado, *la crisis de la crisis*.

E. La crisis política

La crisis europea tiene también una dimensión política. A uno de los síntomas claros ya hemos hecho referencia: la tardanza y lentitud con la que la Unión Europea y sus Estados miembros han reaccionado frente a las crisis. A nivel supranacional se ha puesto de relieve la inexistencia de procedimientos de toma de decisión capaces de reconciliar la legitimidad con la rapidez en la decisión. No hay, por ejemplo, una figura equivalente a la del decreto ley en el sistema de fuentes del derecho de la Unión Europea. A nivel nacional, las instituciones han tratado una y otra vez de postergar la toma de decisiones, lo que ha tendido a agravar la crisis, y ha obligado a terminar teniendo que tomar de prisa y corriendo medidas más radicales –y socialmente dañinas– que las que hubieran sido necesarias de actuarse con más prontitud, incluso aceptando los parámetros del *statu quo*. Un síntoma aún más claro de la crisis política es la creciente desafección de los ciudadanos hacia las instituciones, tanto supranacionales como nacionales. La confianza en las instituciones europeas se ha hundido, muy especialmente en los países de la periferia de la Eurozona. A nivel nacional podemos observar una grave crisis de representación y mediación política, particularmente aguda en estos países de la periferia de la Eurozona, pero que también afecta a otros que han sufrido en menor medida la crisis, como es el caso de los escandinavos. No se trata sólo de que los partidos políticos tradicionales hayan entrado en crisis (menos de un 15% de los europeos dice confiar en los partidos políticos, una institución absolutamente fundamental en el Estado Social y Democrático de Derecho), sino que ha descendido la confianza en que la acción política puede permitir la transformación de la estructura social. Hay, pues, un claro riesgo de *alienación política generalizada*.

La parálisis política y la crisis de mediación son síntomas de una crisis política estructural. Esa crisis tiene raíces profundas y complejas, pero

³⁸ Streeck, W. (2014): *Buying Time*. Londres: Verso, traducción al inglés del original alemán, publicado en 2012.

Cuadro 1 – Síntomas y debilidades estructurales en las cinco dimensiones de la crisis

	Síntomas	Consistencia de la crisis estructural
Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Colapso de instituciones financieras sistémicas, que quiebran o tienen que ser "rescatadas" por los Gobiernos <input type="checkbox"/> Los productos financieros que "eliminaban el riesgo" se revelan generadores masivos de riesgos financieros <input type="checkbox"/> Parón del mercado interbancario, que fuerza a los bancos centrales a ser los proveedores de liquidez de último recurso <input type="checkbox"/> Parón indiscriminado del crédito 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El sistema financiero no desempeña las funciones económicas que le competen <input type="checkbox"/> Multiplica el riesgo financiero en lugar de ayudar a manejarlo <input type="checkbox"/> Genera cantidades masivas de deuda que lastran la actividad económica a medio y largo plazo <input type="checkbox"/> Ha perdido la capacidad de valorar los riesgos implícitos en las inversiones, al haber caracterizado al juicio prudencial caso por caso y contextual como "tecnológicamente inferior" frente a los modelos matemáticos y los productos financieros sintéticos
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Incapacidad de los Estados de hacer frente a sus obligaciones (asfíxia fiscal): colapso de los ingresos, aumento de los gastos, alza de los tipos de interés (<i>spread</i>) <input type="checkbox"/> Recortes masivos del gasto público y aumentos de impuestos justificados en nombre de la emergencia fiscal <input type="checkbox"/> Privatizaciones con finalidad meramente recaudatoria 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Pérdida de la capacidad efectiva de implementar el sistema tributario: pérdida de la base cognitiva del sistema tributario (los flujos de rentas y los patrimonios se ocultan al fisco y éste no puede descubrirlos)
De gobierno macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Incapacidad de tomar decisiones que contengan la crisis <input type="checkbox"/> Inefectividad de las medidas adoptadas a tal fin 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Los Estados han perdido las palancas macroeconómicas con las que estabilizar la actividad económica: bien a causa de cambios estructurales en el sistema socioeconómico bien, en mayor medida, porque han renunciado explícitamente a las mismas, y han desmantelado las estructuras institucionales necesarias para hacerlas efectivas
Económica	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Secuencia de recesiones económicas (crisis en "W" o incluso en triple "V") <input type="checkbox"/> Aumento del número de parados <input type="checkbox"/> Aumento del número de empleos precarios y de los "trabajadores pobres" <input type="checkbox"/> Descenso de la tasa de inversión 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Modelo socioeconómico anclado en la expectativa de tasas de crecimiento alto y sostenido; expectativa que no se cumple desde hace 40 años <input type="checkbox"/> Los motores del crecimiento por los que se ha apostado se han revelado no sólo incapaces de sostener el crecimiento a medio plazo, sino generadores de crecimiento a corto plazo a costa de acumular tensiones y contradicciones que agudizan las recesiones
Política	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Cesura/hito entre la voluntad general y la acción de gobierno (deriva ejecutiva con emancipación del ejecutivo) <input type="checkbox"/> Impotencia de la política frente a los "poderes fuertes" (p. ej.: los políticos reaccionan frente a "los mercados" y tratan de aplacarlos, no de gobernarlos) 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Crisis de la soberanía política resultado de la reorganización del poder que ha conducido a su pulverización

en ella desempeña un papel causal fundamental el proceso de *pulverización de la soberanía*, especialmente intensa en la Unión Europea, y en particular en la Eurozona. Durante tres décadas (1950-80) el proceso de integración europea permitió a sus Estados miembros establecer un marco de cooperación política mediante el cual recuperar colectivamente y también a título individual la capacidad de tomar y hacer efectivas decisiones políticas sobre la configuración de la estructura socioeconómica. Sin embargo, desde mediados de los años 70 comenzó a emerger un patrón de europeización con efectos opuestos. Se transformó el ideal de mercado interior, que pasó de *mercado común* respetuoso con las opciones de política socioeconómica de cada uno de los Estados miembros a *mercado único* que limita y constriñe las opciones políticas de los mismos. Por otro lado, se optó por una unión económica y monetaria profundamente asimétrica, en la que la coherencia entre una única y despolitizada política monetaria y las varias políticas fiscales nacionales se hace depender de las reglas fiscales y los límites estructurales a estas últimas. Ambos procesos condujeron a que la integración europea se limitase a constreñir el poder de todas las autoridades públicas –a bloquear el ejercicio del poder público– y a fomentar que los Estados miembros viesan sus leyes socioeconómicas como instrumentos con los que competir dentro de la Unión Europea por atraer inversiones de capital. De este modo, se termina *pulverizando* la soberanía de cada uno de los Estados, al tiempo que la misma no se reconstruye al nivel supranacional.

El cuadro 1 ofrece una visión sintética y de conjunto de las cinco dimensiones de la crisis. Su función es permitir tener presente a un mismo tiempo la pluralidad y la unidad de *las crisis europeas* que confluyen en *la crisis europea*.

3. El gobierno europeo de la crisis

En esta sección se determinan las líneas fundamentales que han guiado la acción de gobierno de las crisis. En el capítulo “¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado Social y Democrático de Derecho europeo tras la crisis” del *Informe España 2014* se dio ya cuenta de la *secuencia* de las medidas de gobierno de la crisis y que a primera vista parecen confirmar lo ya avanzado en la sección anterior, es decir, que el gobierno europeo de la crisis ha combinado el inmovilismo –estrechamente relacionado con la dimensión política y de gobierno macroeconómico de las crisis– con la hiperactividad –forzada por el espectro del colapso de la unión monetaria y/o del proceso de integración europea–.

A continuación se exponen *las tres constantes* que cabe discernir tras la superficie de improvisación al borde del precipicio financiero: 1) la *preservación del capital financiero*, 2) el fomento de la competitividad exterior

como pilar del modelo socioeconómico y 3) la apuesta por la “credibilidad” en política económica, lo que implica inevitablemente su despolitización. Estas tres *constant*es justifican la tesis según la cual el gobierno europeo de la crisis *ha radicalizado* las patologías que nos condujeron a ella. No es, pues, de extrañar que, en lugar de contener y superar la crisis, las decisiones puntuales y las reformas estructurales con las que se ha hecho frente a la misma hayan terminado por *agravarla*.

3.1 Preservación del capital financiero

El gobierno europeo de las crisis se ha orientado en primer lugar a preservar el valor del capital financiero.

En términos constitucionales podemos hablar de la emergencia de dos convenciones constitucionales fundamentales:

□ La primera es aquella que obliga a los Estados a soportar en su integridad los riesgos financieros generados por las instituciones financieras de gran tamaño, lo que en la jerga se denominan los bancos con importancia “sistémica” –y de forma más castiza, los “*too big to fail*”–. Ello ha justificado no sólo la constante provisión de “liquidez” a las entidades financieras por parte de los Bancos Centrales (cuya última manifestación la constituye el primer programa de expansión cuantitativa –*quantitative easing*– del Banco Central Europeo, que no es improbable que tenga una secuela en el futuro inmediato), sino también en los muchos –y costosos– programas de asistencia a las entidades financieras, en relación con los cuales se ha suspendido *de facto* la aplicación del derecho de la competencia.

□ La segunda es la prohibición de que un Estado miembro de la Eurozona decida de forma unilateral la suspensión de pagos o el repudio de su deuda pública, lo que *reduce drásticamente* el riesgo de pérdidas directas e indirectas para los tenedores de activos financieros. Dado que los tratados de la Unión Europea callan al respecto, y dado que el poder de disponer sobre su deuda pública es parte integral de la soberanía estatal en el derecho internacional público (y son múltiples los casos en los que los Estados lo han ejercido de hecho), esta práctica implica una ulterior renuncia competencial por parte de los Estados. En tal sentido, es conveniente recordar que la denominada “reestructuración” de la deuda griega que tuvo lugar en 2012 fue resultado de un acuerdo conjunto de la Eurozona, no de una decisión soberana del Estado heleno. Y que la emergente convención constitucional fue invocada por el Gobierno alemán durante las negociaciones del verano de 2015 con Grecia. El ministro de Finanzas Schäuble justificó su propuesta de salida “temporal” de Grecia en la incompatibilidad de la reestructuración unilateral de la deuda con la condición de Estado miembro de la Eurozona.

La preservación del capital financiero se ha justificado en nombre del interés colectivo. Las consecuencias catastróficas de la “caída” de Lehman Brothers fueron interpretadas por los actores institucionales –y una buena parte de los economistas– como prueba de que los costes de garantizar los riesgos financieros generados por un banco sistémico eran siempre inferiores a los que resultan de su quiebra desordenada; y las crisis financieras suelen manifestarse de forma repentina. Ese marco interpretativo fue luego trasladado a los Estados. Así, en las distintas ocasiones en las que la quiebra de Grecia o de otros Estados periféricos se hizo probable, los principales medios de comunicación se llenaron de artículos vaticinando la reedición de la crisis posterior al hundimiento de Lehman Brothers.

De este modo, los Estados europeos han *nacionalizado* buena parte de los riesgos generados por las entidades financieras en las últimas décadas. Es importante destacar que en ellos se incluyen los riesgos generados como resultado de las transacciones financieras transfronterizas facilitadas enormemente por la Unión Económica y Monetaria, pero respecto de las cuales no se determinaba quién debía ser el responsable último, al haberse creado una unión monetaria sin el apoyo no sólo de una estructura estatal sólida, sino tampoco de los rudimentos de una unión bancaria.

Suspendiendo temporalmente la valoración acerca del carácter errado o certero de este juicio, es pertinente resaltar que el objetivo de preservar el capital financiero dista de ser *neutro* en términos distributivos. El fuerte crecimiento de la desigualdad que puede observarse a partir de finales de 2009 trae parcialmente causa de esta constante en la acción de los poderes públicos. Dos son las razones fundamentales:

□ La preservación del valor del capital financiero no implica meramente, como se pretendió inicialmente, la asunción de riesgos altamente contingentes (con lo que en esencia quiere afirmarse que son meramente hipotéticos), sino que tiene fuertes costes *reales* para el erario público. Esos costes se traducen bien en un aumento de los impuestos bien en el recorte de las prestaciones públicas o en la privatización de los bienes públicos. De forma descarnada, la preservación del capital financiero se produce a costa de sacrificar los derechos y prestaciones sociales, que se recortan para generar los recursos con los que preservar el capital financiero.

□ La tenencia del capital financiero no es socialmente homogénea. Para la mayoría de los ciudadanos, los rendimientos financieros representan una parte irrelevante de sus ingresos: en la media europea, el 10% más rico de la población es el tenedor del 70% de los activos financieros³⁹. La simultánea

³⁹ El aumento exponencial de la propiedad de la vivienda habitual ha elevado el grado de exposición de los hogares a la evolución del sistema financiero, pero no ha hecho de los nuevos propietarios rentistas, por la sencilla razón de que la vivienda habitual por definición no genera renta *real* alguna.

preservación del capital financiero –en forma de créditos contra el Estado o contra otros particulares– *a costa* de reducir el gasto social conduce a una mejora neta para aquellos que ya se encontraban en el grupo con mayores recursos económicos y a una pérdida neta para la mayoría de la población.

3.2 *La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma*

La segunda constante en el gobierno europeo de las crisis ha sido la transformación de una específica concepción de “credibilidad” en valor fundamental en el diseño y la ejecución de la política macroeconómica. La importancia de las expectativas de empresas y hogares en el diseño y la ejecución de la política fiscal es indudable. Sólo si las medidas anunciadas reúnen a los ojos de sus destinatarios la cualidad de “creíbles” cabe que los mismos ajusten su comportamiento a las mismas. La cuestión fundamental es, claro está, qué haya de entenderse por “creíble”.

El concepto de “credibilidad” invocado por los principales actores institucionales en la crisis de la Eurozona implica una definición de políticas fiscales creíbles en términos esencialmente “procesales”, no sustantivos:

□ Por política macroeconómica creíble se entiende, en primer lugar, una política que se ajusta al “consenso” entre los técnicos o los académicos, en contraste con una política que refleja la discrecionalidad política. Si, y sólo si, las políticas macroeconómicas se corresponden con el “conocimiento científico” podrán ser consideradas creíbles. Es el “consenso científico” el que sustentaba elementos fundamentales del diseño original de la Eurozona, incluyendo las “reglas fiscales” que fijaban los límites del 3% al déficit y el 60% a la deuda⁴⁰. Y es “el consenso científico” el que se ha invocado tras las crisis para:

— introducir nuevas reglas fiscales (la trayectoria de reducción del déficit, el proceso de reducción de la deuda, los correctores automáticos que reducen el gasto en proporción al aumento indebido del déficit⁴¹),

⁴⁰ Y también, aunque formalmente no fuese parte de la política macroeconómica, la independencia del Banco Central Europeo (como ya afirmara el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia *Maastricht*).

⁴¹ De forma semejante, los procedimientos presupuestarios nacionales han pasado a formar parte del llamado Semestre Europeo, un procedimiento más largo coordinado por la Comisión. A resultas de ello, los Gobiernos nacionales no sólo deben (como ya debían) tener en cuenta las recomendaciones de la Comisión cuando elaboran los borradores de presupuestos, sino también someter los mismos a la Comisión antes de presentarlos ante el propio Parlamento. De forma semejante, los Estados de la Eurozona se han comprometido a crear consejos fiscales (en el caso español, bautizado con largo e infeliz nombre de Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), que tendrán el cometido de producir datos y estimaciones macroeconómicas y eventualmente valerse de los mismos para alertar al Gobierno, a la opinión pública y a las instituciones europeas sobre posibles errores (o manipulaciones) en las cifras en las que se basen los borradores de presupuestos, entre otras tareas.

— transformar radicalmente el procedimiento de aprobación de los presupuestos de los Estados, al insertarlos en el Semestre Europeo y exigir a los Gobiernos no sólo que ajusten los borradores de presupuestos a las *policy guidelines* europeas, sino que los sometan a la Comisión –una institución de marcada impronta tecnocrática y que, por tanto, se presume más proclive a seguir en sus decisiones el criterio “científico”– antes que a sus propios Parlamentos nacionales, de modo que se *reduzca la discrecionalidad política*)

— y crear los “consejos fiscales” como fuentes de proyecciones e indicadores fiscales producidos por “técnicos”, no por “políticos”.

□ Por política fiscal creíble se entiende también aquella que se mantiene estable en el tiempo, lo que implica una clara “autolimitación” del Gobierno, que no debe *frustrar las expectativas* de empresas y hogares haciendo un uso *discrecional* del poder de cambiar el rumbo de la política. No hay duda alguna de que la sujeción de la política fiscal a las viejas y a las nuevas reglas fiscales limita drásticamente la posibilidad de hacer un uso discrecional de la política fiscal, al excluir medidas que generen desequilibrios presupuestarios más allá del muy estrecho margen de discrecionalidad que permiten las citadas reglas. La misma consecuencia se deriva de obligar a los Estados a que el centro de gravedad del procedimiento presupuestario no sea la ley anual de presupuestos, sino el marco presupuestario plurianual, que no sólo prevalece sobre aquélla, sino que *no debe ser modificado unilateralmente*, ni siquiera tras un cambio de Gobierno, porque ello pondría en peligro *la credibilidad* de la política fiscal.

Ambas acepciones de *credibilidad* implican una drástica despoliticación de la política macroeconómica y, muy especialmente, de la política fiscal. La credibilidad *epistémica* implica que la opinión de los “técnicos” prevalezca sobre la decisión de los “políticos”; mientras que la credibilidad en el sentido de invariabilidad en el tiempo de las políticas impide que las decisiones democráticas –incluidas aquellas que reflejan el aprendizaje colectivo sobre los errores pasados– cambien la política fiscal.

3.3 *Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido*

Si la preservación del capital financiero es la principal medida de “contención” de la crisis, la transformación de los sistemas socioeconómicos de los Estados miembros es el medio a través del que se pretende superar la crisis.

El ideal regulador que subyace a las principales reformas estructurales de la “gobernanza” económica de la Eurozona es un modelo socioeconómico capaz de generar saldos exportadores positivos constantes. En un

marco internacional caracterizado por la libre circulación de los factores de producción y en un marco europeo caracterizado por reglas fiscales que limitan el gasto discrecional del Estado, mantener altas tasas de competitividad requiere la constante devaluación de los salarios, que deben crecer de forma sostenida por debajo de la productividad⁴².

Los instrumentos fundamentales en la imposición de este nuevo modelo socioeconómico han sido los programas económicos asociados a la prestación de asistencia financiera a los países que han sufrido episodios de asfixia fiscal –los conocidos *Memoranda of Understanding*– y el nuevo poder reconocido a la Eurozona de prevenir y forzar la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de los Estados. Este último es especialmente relevante por tres razones:

□ Primero, los desequilibrios económicos que se pretende prevenir y corregir son los desequilibrios “nacionales”, es decir, de cada una de las economías nacionales consideradas de forma independiente; al tiempo que se afirma que cada uno de los Estados es responsable de corregirlos. La Unión Europea no tiene poder para reequilibrar la Eurozona en su conjunto mediante la ejecución de una política macroeconómica supranacional, sino para disciplinar la política macroeconómica de los Estados miembros. De igual forma, no se pretende el reequilibrio *en el interior de la Eurozona*, sino que *todos los Estados* presenten cuando menos una balanza por cuenta corriente equilibrada, lo que, de cumplirse, implica necesariamente que la Eurozona esté en superávit con el resto del mundo.

□ Segundo, no todos los desequilibrios macroeconómicos son valorados de la misma forma. Mientras un déficit superior al 4% del PIB es considerado como indicador de un desequilibrio, un superávit sólo lo es si excede el 6% del PIB. Ello en contra de la propuesta original de la Comisión y sin que se haya justificado sustantivamente esta divergencia.

□ Tercero, los Estados de la Eurozona son teóricamente libres de determinar los medios con los que harán frente a los desequilibrios. En la práctica, sólo tienen en el tambor de sus competencias dos balas con las que lograr tal objetivo: la tributaria y la laboral. Dado que las reglas fiscales hacen imposible corregir los desequilibrios mediante el recurso a gasto

⁴² Se ha hablado en este sentido de la generalización del modelo “alemán”, pero tal afirmación es altamente problemática. Sólo es suficientemente precisa si se afirma que se trata de generalizar *un peculiar modelo alemán*, aquel que ha tomado forma a finales del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, y que, aun presentando elementos de continuidad con el modelo socioeconómico alemán de la posguerra, los combina de un modo tan original que cabe hablar de una clara y neta ruptura con el anterior. Es importante observar que, a diferencia de lo que era el caso en el modelo original del proyecto de integración europea, no se trata de crear las condiciones en las que pueda aumentar el comercio exterior de modo que se fomente el crecimiento económico y la demanda interna, sino de lograr un constante *superávit* de modo y manera que el consumo *externo* sirva de motor de la actividad económica.

público financiado mediante la emisión de deuda, los Estados sólo pueden recurrir a distintas fórmulas de devaluación de los salarios con la esperanza de que ello incida positivamente sobre las exportaciones y conduzca a un equilibrio de la balanza por cuenta corriente⁴³. La asimetría de la definición de desequilibrio, unida a que el superávit del principal acreedor en volumen (Alemania) equivalga en buena medida al déficit de *toda la periferia*, reduce aún más el margen de discrecionalidad de los Gobiernos de países con un déficit “excesivo” por cuenta corriente.

Antes de concluir, es preciso subrayar que la reconstrucción del contenido sustantivo del gobierno europeo de las crisis no se sustenta en la creencia de que haya habido un *plan magistral* de transformación de la Unión Europea (y mucho menos, previo a las crisis). Tampoco en que haya una visión clara de qué Unión Europea deba surgir tras las crisis. Como ya queda dicho, y en contra de lo que han afirmado una y otra vez las autoridades europeas, el problema no ha sido nunca la existencia de un plan B, sino que los principales actores institucionales europeos han carecido de forma constante no sólo de un plan B, sino también de un plan A. Es precisamente la ausencia de planes A y B la que explica que el gobierno europeo de las crisis haya reflejado las tendencias evolutivas de fondo del proceso de integración europea (algo que los científicos sociales afirmarían refleja una clara *path dependency*, o lo que es lo mismo, el enorme peso que el pasado en forma de configuración institucional, prácticas sociales y coaliciones de intereses tiene sobre el presente y el futuro) y el poder estructural de los distintos actores (señaladamente de los mercados financieros, y en menor medida de los países acreedores). Eso, y no una cábala de poderosos, es lo que explica que debajo de la apariencia de hiperactivismo errático podamos discernir *constantes* en el gobierno de la crisis. Escaso consuelo, no obstante. Que la radicalización de las patologías que nos condujeron a la crisis no sea el resultado de un plan C hace la situación aún más grave. Porque no se trata sólo de *cambiar la voluntad política*, sino de *superar los factores estructurales* que favorecen la adopción de medidas que condenan a la Eurozona a la insostenibilidad.

A modo de recapitulación, en el cuadro 2 (al final del capítulo) se resume de forma sintética la secuencia de las medidas de gobierno de la crisis.

⁴³ Scharpf, F. (2014): “Monetary union, fiscal crisis and the preemption of Democracy”, en Fossum, J. E. y Menéndez, A. J., *Europe in crisis or Europe as the crises?*, ARENA Report 2/2014 (pp. 93-141), disponible en <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/report-2-14.pdf>; ídem, “Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the eurocrisis”, *London School of Economics ‘Europe in Question’ Discussion Papers*, disponible en <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper36.pdf>

4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea

La crisis de la Unión Europea es no sólo *plural* sino también *estructural*. Consecuentemente, el reto al que se enfrentan los europeos –al que nos enfrentamos– es también estructural y plural. Se impone un *rescate europeo de la Unión Europea*, y de sus Estados miembros⁴⁴.

Rescatar el proyecto de integración europea exige repensar *a un mismo tiempo* tanto el modelo político como el modelo socioeconómico de la Unión Europea. Orquestar ese rescate a escala europea implica estar dispuesto a reparar los muros de carga de la Unión Europea, no a asumir que los mismos son intocables.

□ Europa necesita un nuevo modelo socioeconómico, de forma que la estructura social y económica sirva de apoyo al Estado Social y Democrático de Derecho, cuya estabilidad no puede seguir dependiendo de la muy incierta realización del objetivo de alcanzar tasas altas y sostenidas de crecimiento. Sólo si podemos imaginar un Estado Social y Democrático de Derecho funcional *incluso* si las tasas de crecimiento son bajas o nulas seremos capaces de trascender la peligrosa obsesión productivista y consumista –que en el derecho comunitario se refleja en la fe ciega en el aumento constante del movimiento de personas, bienes y capitales en el interior de la Unión– que lejos de mejorar social, humana y moralmente nuestra existencia y nuestro entorno, lleva camino de arruinarlo.

□ Europa precisa también un nuevo marco político. Hay que barajar de nuevo las cartas de las competencias de modo que seamos capaces de trascender la fragmentación del poder político y la pulverización de la soberanía sin caer en la tentación autoritaria ni renunciar a la cooperación europea. Ese marco político tiene que ser suficientemente complejo para facilitar que Europa sea el perno en el que se apoye la efectividad del poder político sin necesidad de necesariamente transferir nuevos poderes a las instituciones supranacionales.

Tres son las propuestas que aquí se hacen para lograr este objetivo:

— Recalibrar las libertades económicas fundamentales, de modo que el mercado interior sea de nuevo compatible con una mayor discrecionalidad política en el diseño y la ejecución de las políticas sociales y económicas.

— Repensar la infraestructura monetaria del mercado interior, con el objeto de restaurar la capacidad de gobierno macroeconómico, y en particular, de ajustar la política monetaria y fiscal a las circunstancias específicas de cada economía nacional.

⁴⁴ Milward, A. (1994): *The European Rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge.

— Recuperar la solidaridad como valor fundacional de la Unión Europea, lo que no requiere la centralización del poder tributario, sino la conversión de la Unión Europea y de su derecho en guardianes de la efectividad y justicia de los sistemas tributarios nacionales.

4.1 *Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas*

El *medio* fundamental del proceso de integración europea ha sido la integración económica; a su vez, el *motor* de la integración económica ha sido la creación de un *mercado interior*.

Lo que, sin embargo, tiende a olvidarse es que la consistencia y la finalidad del mercado interior no se han mantenido inalteradas a lo largo del proceso de integración europea. Durante las tres primeras décadas de integración europea, el ideal de mercado interior se declina como *mercado común*. El objeto de éste es asegurar la *porosidad* de las fronteras económicas de todos los Estados miembros a los productos, servicios, inversiones, trabajadores y empresas de los restantes Estados miembros. La porosidad no implica eliminar las fronteras económicas, sino rediseñarlas, de modo que la *apertura económica* sea compatible con la autonomía nacional en el diseño de las políticas fiscal, macroeconómica y social. De este modo, los Estados miembros nacionales *cooperan entre sí* con el objeto de obtener todos los beneficios económicos derivados del fomento del comercio y, en general, de las actividades económicas transnacionales, al tiempo que consolidan, sea individual, sea colectivamente, el poder de sujetar las actividades económicas a normas y decisiones colectivas.

Ésta es la concepción de mercado interior que, apoyándose en el consenso social, político y constitucional en torno al Estado Social y Democrático de Derecho en los Estados fundadores de las Comunidades Europeas, *predomina* en los Tratados fundacionales y se impone en la práctica constitucional de la Unión Europea hasta finales de los años 70. Esta concepción informa el diseño *original* de las libertades económicas, de la disciplina de la libre competencia y de la infraestructura monetaria del mercado interior (primero en forma de Unión Europea de Pagos, después del sistema monetario internacional de Bretton Woods). A partir de finales de los años 70 –precisamente cuando se trata de encontrar una nueva configuración del modelo socioeconómico que permita devolver la economía a su círculo virtuoso– el mercado interior comienza a declinarse de forma muy distinta, como *mercado único*. La conceptualización del mercado interior como mercado único implica definir como objetivo prioritario de la integración europea la *eliminación* de las fronteras económicas en el interior de la zona económica europea. No se trata ya de *fomentar la actividad económica transnacional*, sino de eliminar de raíz las razones para distinguir entre actividad

económica nacional y transnacional. Todos los obstáculos a la circulación de productos, servicios, inversiones, trabajadores y empresas deben ser eliminados. Las normas nacionales que se orienten a la realización de objetivos sociales y económicos distintos a la libre circulación *deben reescribirse* de modo que no generen obstáculos (y, si ello es posible, deben simplemente perder efectividad, dando lugar a la búsqueda de instituciones, estructuras y normas distintas con las que lograr tales objetivos). Esto implica que los poderes públicos nacionales y sus sistemas jurídicos se encuentran a un mismo tiempo en una relación de cooperación y de competencia. Los Estados y los sistemas jurídicos nacionales tienen un fuerte incentivo para *competir* por ser los que mejor y más eficazmente se adaptan al mercado único. Éste es el ideal que, impulsado por algunas Direcciones Generales de la Comisión y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en gran medida confirmado por el Consejo Europeo con la aprobación del Acta Única de 1987 y el Tratado de Maastricht de 1991, ha ido transformando el diseño de las libertades económicas, la disciplina de la libre competencia y la infraestructura monetaria del mercado interior. Y en buena medida se ha *radicalizado* desde el inicio de las crisis.

El paso del mercado común al mercado único reduce drásticamente la posibilidad de aplicar políticas sociales y económicas que corrijan la distribución de recursos y oportunidades que resultan de las relaciones entre “privados”. Un impuesto a los yates que afean el puerto de una isla concurrida⁴⁵, la gratuidad de los museos públicos a los nacionales que son quienes mayoritariamente pagan con sus impuestos el mantenimiento de los mismos⁴⁶, una norma que concede a la Hacienda Pública un plazo mayor para inspeccionar a quienes hayan ocultado renta o patrimonio en otros Estados⁴⁷ o el ejercicio del derecho de huelga pueden ser caracterizados (y lo han sido) como obstáculos al ejercicio de las libertades económicas⁴⁸. De este modo, se introduce un fuerte sesgo en contra de determinadas políticas sociales y sustantivas, y se genera una dinámica de competencia entre los Estados miembros⁴⁹.

Por ello es urgente redefinir cuál sea el objetivo del mercado interior y, en concreto, qué relación deba mediar entre libertades económicas y capacidad de las autoridades públicas de regular las relaciones socioeconómicas. *Es necesario volver al modelo de mercado común*. Algo que requiere abandonar la concepción *radical* de las libertades económicas como *canon*

⁴⁵ C-169/08, *Regione Sardegna*, ECLI:EU:C:2009:709.

⁴⁶ C-45/93, *Comisión c. España*, ECLI:EU:C:1994:101.

⁴⁷ Asuntos acumulados C-155/08, X y C-157-08, *Passenheim-van Schoot*, ECLI:EU:C:2009:368.

⁴⁸ C-438/05, *Viking*, ECLI:EU:C:2007:772.

⁴⁹ Grimm, D. (2015): “The Democratic Costs of Constitutionalisation”, en *European Law Journal*, n. 21 (pp. 460-473).

último de la constitucionalidad de las políticas sociales y económicas. Hay que recalibrar la relación entre medios –las libertades económicas– y fines –la protección de los derechos fundamentales–.

4.2 *Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica*

El mercado interior necesita apoyarse en una infraestructura monetaria, pero, como ya se afirmó en el primer apartado de esta sección, la actual Unión Económica y Monetaria no es la única infraestructura monetaria posible.

De entre las muchas cuestiones que son básicas en un tema tan complejo, destaca una sobre todas. Es fundamental que la política monetaria deje de estar diseñada de modo que o bien sea “indiferente” respecto a la evolución económica y social (algo requerido por el mandato del BCE “a tratados constantes”, es decir, en el texto vigente de los Tratados) o bien haya de ser ejecutada violando las normas y prácticas constitucionales, lo que puede generar un grave riesgo de deriva autoritaria (como es el caso en la actualidad).

Ello requiere abandonar el “tabú” de la independencia del Banco Central. Tabú que, es fundamental constatar, no se corresponde en realidad con la práctica constitucional. Las funciones y los poderes que corresponden al BCE se han transformado de forma tan radical que es absurdo negar el carácter *necesariamente político* de muchas de sus decisiones⁵⁰. Esta transformación implica que el modelo que *de hecho* sigue el BCE en la práctica no es el Bundesbank (con un mandato claro y poderes tasados, acordes con su estrecha base de legitimación), sino la Banca d'Italia de los años 70, que no sólo se ocupaba de política monetaria, sino también de la supervisión

⁵⁰ La transformación del Banco Central Europeo (*la gran mutación constitucional dentro del proceso general de mutación constitucional de la Eurozona*) genera una profunda contradicción. Mientras la legitimación del Banco sigue siendo fuertemente técnica (y presuponiendo que el Banco se limita a ejecutar la política monetaria, lo hace en plena conformidad con su mandato y de acuerdo con el conocimiento técnico en la materia), muchas de las nuevas funciones que el Banco ejecuta le obligan a tomar decisiones que van mucho más allá de las funciones previstas en los Tratados y en relación con las que no es posible apoyarse en un consenso “técnico”. Algo especialmente obvio en lo que respecta a la supervisión prudencial de las entidades financieras o la participación del BCE en la llamada “troika”. Quizás el momento en el que la creciente función política del BCE se hizo imposible de ignorar fue en junio de este año 2015, cuando se llegó al *impasse* último en la crisis griega. En ausencia de un acuerdo entre Grecia y los restantes Estados de la Eurozona, y convocado el referéndum, ¿debía el Banco Central seguir ofreciendo liquidez de emergencia a las instituciones financieras griegas? Lo revelador de la situación no era sólo ni principalmente la decisión tomada por el BCE, sino que era sencillamente imposible ignorar que la misma, lo fuese en un sentido o en otro, era una decisión *profundamente política*.

macroprudencial del sistema bancario, de la microprudencial de cada uno de los bancos y de asesorar informalmente al Gobierno en momentos de grave crisis económica. Son esas funciones, y no lo dicho en los Tratados, ni la interpretación sistemática de los mismos, lo que explica que el Abogado General Pedro Cruz haya concluido que es imperativo reconocer al Banco Central un amplio margen de apreciación en la ejecución de la política monetaria⁵¹. Algo con lo que es difícil disentir en términos funcionales, salvo por dos razones fundamentales. La primera es que un banco central modelado en la Banca d'Italia no debe ni puede ser independiente en el sentido que establecen los Tratados de la Unión Europea. Mientras la legitimidad de la Banca d'Italia derivaba de la legitimidad democrática del Gobierno italiano, de la que la Banca dependía, la del Banco Central Europeo –y de todos los bancos centrales nacionales *al exigirlo el derecho constitucional europeo*– es la más modesta –y limitada– legitimidad de resultados. En segundo lugar, porque la tensión entre la descripción formal del papel del Banco Central Europeo y la realidad de la práctica constitucional favorece que la estabilización económica se produzca exclusivamente a través de la política monetaria, al haberse *anulado* prácticamente el margen para la discrecionalidad de la política fiscal. Si el vacío de poder en la Eurozona ha conducido a que muchos tiendan a ver de forma benévola la acción del BCE –porque cuando menos *actúa* mientras las instituciones europeas, cual estatuas de sal, se lamentan de su impotencia–, hay buenas razones para concluir que la política monetaria no puede por sí sola *estabilizar* la economía europea. Extraños éxitos los cosechados por el Banco Central Europeo, pues pese a los aplausos que han recibido sus intervenciones, cada una de ellas ha generado la necesidad de una ulterior (cosa que se verifica de nuevo al cierre de este trabajo: el fracaso del primer *quantitative easing* requerirá un segundo). La secuencia constante de medidas de política monetaria *no ortodoxas* contradice la interpretación triunfalista acerca del éxito del Banco Central Europeo en la gestión de la crisis.

4.3 Repensar la solidaridad entre Estados europeos

Las medidas adoptadas en estos últimos años para gobernar las crisis, lejos de articular y hacer efectiva la solidaridad, han implicado una peculiar e inquietante centralización de poderes disciplinarios combinada con

⁵¹ Conclusiones del Abogado General Cruz, en C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, par.111: “El BCE debe ver reconocido un amplio margen de apreciación a la hora de diseñar y ejecutar la política monetaria de la Unión [...] Los tribunales, al realizar un control sobre la actividad del BCE, deben por tanto evitar el riesgo de suplantar a dicha Institución, adentrándose en un terreno altamente técnico en el que es necesario contar con una especialización y experiencia que, según los Tratados, recae singularmente sobre el BCE. Por tanto, la intensidad del control judicial sobre la actividad del BCE, más allá de su carácter imperativo, debe caracterizarse por un considerable grado de contención”.

la quiebra de la solidaridad entre personas (reflejada en el aumento de las desigualdades y las tasas de pobreza) y entre Estados. En relación con esto último, lo que se ha presentado como *solidaridad* en forma de créditos a los países de la Eurozona que experimentaban dificultades fiscales ha sido, incluso en términos técnicos, exactamente lo contrario. Lejos de *soportar en común los riesgos generados por las actividades financieras transfronterizas*, los programas de “rescate” han hecho recaer *todo el coste económico* sobre las espaldas de los contribuyentes de los Estados deudores. Es difícil negar que de este modo los países acreedores han eludido sus responsabilidades –en la medida en la que se hubieran visto obligados a rescatar a las entidades financieras generadoras de la montaña de deuda, fundamentalmente privada, en la periferia de la Eurozona– y, además, es sencillamente innegable que de este modo las citadas entidades financieras han registrado un beneficio indebido, pues han sido puestas a salvo de las consecuencias económicas de una política crediticia absurda. Ha existido una relación inversamente proporcional entre la constante invocación retórica de la solidaridad y la práctica efectiva de la misma. La Europa *disciplinaria* que está emergiendo de la crisis no es una Europa solidaria, sino por desgracia una Europa que da señales preocupantes de haber entrado en una deriva autoritaria⁵².

Debemos pensar la solidaridad no como la justificación de la centralización, sino como la expresión de la voluntad de crear instituciones comunes mediante las que todos los Estados europeos puedan ser fieles al ideal del Estado Social y Democrático de Derecho. Consideremos la cuestión central de los impuestos, verdaderos huesos que sostienen los músculos de las políticas públicas. Europeizar los sistemas tributarios nacionales no requiere *transferir* poder recaudatorio al nivel supranacional. En lugar de mermar la capacidad fiscal del Estado –algo que la concepción dominante del mercado interior como mercado único ineludiblemente implica–, el derecho europeo podría servir para recrear el espacio político y los medios funcionales con los que las decisiones democráticas de cada Estado sobre los impuestos pudiesen hacerse efectivas de forma armónica.

Tres cosas son necesarias a tal fin:

□ Crear las estructuras institucionales y los procedimientos necesarios para que las autoridades tributarias sean capaces de identificar y cuantificar las rentas y los patrimonios de todos los contribuyentes. Para ello es imprescindible el intercambio mutuo, automático y completo de información tributaria entre los Estados miembros⁵³. El marco de intercambio de

⁵² Véase Heller, H. (2015): “Authoritarian Liberalism”, en *European Law Journal*, n. 21 (pp. 295-301), así como los trabajos en torno al texto de Heller incluidos en el mismo número de la revista.

⁵³ Zucman, G. (2013): *La richesse cachée des nations*, París: Seuil. Hay traducción al castellano: *La riqueza oculta de las naciones*, Barcelona: Pasado y Presente, 2014.

información adoptada en 2014 por la Comisión Europea es un paso en la dirección correcta. Sólo el intercambio de información permite frenar las prácticas de aquellos Estados –que incluyen en la actualidad a algunos Estados miembros– que literalmente venden su soberanía a cambio del plato de lentejas de una parte de los beneficios ilícitos de las empresas multinacionales y los acaudalados que se valen de las mismas para lograr eludir la acción del fisco⁵⁴. Además, la Unión Europea debería hacer uso de su capacidad colectiva de negociación y presión, bloqueando la libre circulación de bienes y capitales a los Estados que se nieguen a intercambiar datos⁵⁵.

□ En los términos que ya fueron indicados en el apartado 4.1, las libertades económicas deben ser recalibradas, de modo que no hagan imposible la aplicación efectiva de las decisiones democráticas en lo concerniente a la asignación de las cargas tributarias.

□ Finalmente, algunas normas tributarias nacionales deben ser armonizadas. El objetivo no debe ser, sin embargo, homogeneizar las leyes tributarias, sino crear las condiciones en las que distintas opciones políticas sean posibles. El modelo en tal sentido debe ser el IVA. La armonización de la definición de la base del impuesto (qué sea consumo a efectos de pagar el IVA) es compatible con el poder de los Estados de fijar los tipos del impuesto.

5. ¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?

¿De qué indicadores podemos valernos para determinar si la Eurozona y la Unión Europea en general avanzan hacia la sostenibilidad social y económica, hacia modelos sociales, económicos y políticos basados en la reciprocidad y la inclusión o, por el contrario, se alejan de ese objetivo?

Hay tres indicadores fundamentales a este respecto, indicadores a los que ya se ha hecho referencia en este trabajo, y de cuya evolución depende en buena medida el argumento que aquí se sostiene. Los dos primeros son el coeficiente de participación de los salarios en la renta nacional y el índice de Gini. Mientras que el primero nos permite detectar la desigualdad en lo que se denomina técnicamente como predistribución, el segundo nos permite cuantificar la tendencia de las desigualdades tras la intervención del Estado Social. La constante “compresión” de los salarios en todos los países occidentales, como ya vimos, ha desempeñado un papel fundamental en la

⁵⁴ Palan, R. (2002): “Tax havens and the commercialisation of sovereignty”, en *International Organization*, n. 56 (pp.151-176); Palan, R., Murphy, R. y Chavagneux, C. (2009): *Tax havens: How Globalization Really Works*. Ithaca: Cornell University Press.

⁵⁵ Zucman, nota 53.

gestación de las debilidades estructurales que alcanzaron estado crítico en 2007. Todo modelo socioeconómico estable debe revertir esa tendencia y garantizar que salarios y productividad evolucionan paralelos. De otro modo, estamos condenados a una espiral recurrente de desigualdad, aumento de la deuda y desguace del Estado Social. Altos niveles de desigualdad en la predistribución implican sobrecargar al Estado de bienestar.

El tercer indicador es la balanza por cuenta corriente. El cambio radical de modelo productivo que se ha forzado a los Estados que han experimentado crisis fiscales –haciendo del sector exterior el motor principal de la actividad económica– ha conducido a un reequilibrio de la balanza de pagos de los Estados de la periferia de la Eurozona. Pero no a resultados de un reequilibrio interno, sino de un creciente *superávit* con el resto del mundo. Tal estado de cosas está destinado a no durar, fruto como es de factores coyunturales como el bajo precio de la energía, la devaluación del euro impulsada por el BCE con el *quantitative easing* y una devaluación salarial insostenible social y políticamente a medio plazo. Es, además, escasamente deseable. Quien de forma sistemática exporta más bienes y servicios de los que importa de otro país, se ve obligado a financiar ese desequilibrio y/o a *importar* los problemas estructurales de sus socios comerciales. El reequilibrio interior y exterior de la Eurozona será un claro indicador de que los europeos estamos avanzando en el rescate del proyecto de integración europea. Sin ese reequilibrio Europa estará condenada al fracaso. Consista éste en la desintegración o, algo peor aún, en la renuncia al ideal del Estado Social y Democrático de Derecho. Que es lo que está en juego.

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
Finales de 2006 a agosto de 2007	Crisis de las hipotecas basura: la tasa de morosidad sube al galope una vez que la Reserva Federal sube los tipos	Negación de las crisis: crisis limitada a las hipotecas basura, no tendrá efectos más allá de ese mercado, que representa una parte pequeña del mercado hipotecario de EEUU	Ninguna	Ruedas de prensa y comunicados oficiales	Ninguna	Ninguno	En el interín, se redacta el Tratado de Lisboa, con apenas cambios en lo que concierne al derecho constitucional económico
Agosto de 2007 a septiembre de 2008	De la crisis de las <i>subprime</i> a la crisis en los mercados financieros de Estados Unidos: el 8 de agosto de 2007 BNP Paribas cierra dos fondos de inversión; Northern Rock, Bear Stearns, Freddie Mae y Fanny Mac se hunden 15 de septiembre de 2008: caída de Lehman Brothers	Crisis de liquidez financiera en Estados Unidos "La unión monetaria protege a la Eurozona y en general a la Unión Europea"	Se oscila entre la afirmación de que son las "manzanas podridas" o la (puntual) "exuberancia" excesiva de los mercados financieros los causantes de la crisis	Primeras (y tímidas) medidas de política monetaria no convencional de la Fed	Ninguna	Expansión (aún tímida) del ámbito de la política monetaria	Ninguno

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
<p>Octubre de 2008 a octubre de 2009</p>	<p>Pánico en los mercados financieros: miedo a que los activos AAA sean en realidad también tóxicos</p> <p>Mercado interbancario deja de funcionar</p> <p>Sequia crediticia</p> <p>Hundimiento del comercio internacional (por primera vez desde 1945)</p> <p>Ingresos fiscales en caída (de forma muy marcada en Irlanda, España y Reino Unido) y gastos públicos en neto incremento (estabilizadores automáticos y gasto fiscal discrecional)</p> <p>Eurozona entra en recesión</p> <p>Asfixia fiscal de Hungría (octubre 2008), Letonia (febrero 2009) y Rumanía (mayo 2009)</p>	<p>Crisis de liquidez en el sistema financiero: contagio de la crisis estadounidense; mito del papel fundamental desempeñado por la caída de Lehman Brothers</p>	<p>Crisis financiera que contagia al sector no financiero</p>	<p>Segunda fase de las medidas de política monetaria no ortodoxas (provisión de liquidez ilimitada a tipos muy bajos, primera adquisición de "covered bonds")</p> <p>Estados intervienen para asegurar el valor de los activos financieros (asegurando depósitos, dando garantías, inyectando capital, adquiriendo "activos tóxicos")</p> <p>Apoyo de los Estados a la actividad económica (para evitar el contagio del sector financiero: política fiscal discrecional <i>limitada en el tiempo</i>)</p> <p>Unión Europea y una coalición variable que incluye al FMI prestan asistencia financiera a Hungría, Rumanía y Letonia</p>	<p>Informe De Larosiére sobre supervisión financiera (febrero de 2009)</p> <p>Nuevo sistema europeo de supervisión financiera</p> <p>Creación de la Junta de Riesgos Sistemáticos ("liderada" por el BCE)</p>	<p>Octubre 2008: se comienza a reconocer en la práctica constitucional un amplio margen de discrecionalidad al BCE al ejecutar su política monetaria</p> <p>Octubre 2008: emerge la convención constitucional que obliga a los Estados a evitar que "caigan" los bancos establecidos en su jurisdicción cuya quiebra ponga en riesgo la estabilidad del sistema financiero (los <i>too big to fail</i>)</p> <p>Final de 2008: Comienza a emerger el "policy mix" de crecimiento mediante la austeridad que condiciona la asistencia financiera (ahora a Hungría, Letonia y Rumanía) al mantenimiento del valor de los activos financieros, la conversión de la competitividad exterior en el motor del crecimiento, y la invocación de la credibilidad para excluir cambios en las políticas de ajuste estructural</p>	<p>Septiembre 2009: constitucionalización del "Freno del déficit" (<i>Schuldenbremse</i>) en Alemania</p> <p>Noviembre 2009: Ratificación del Tratado de Lisboa, que "contiene" todos los cambios constitucionales necesarios para los próximos 50 años"</p>

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
Octubre de 2009 a noviembre de 2010	<p>Noviembre 2009 a abril 2010: asfixia fiscal griega</p> <p>Primavera de 2010: dudas acerca de la solvencia de todos los Estados de la periferia de la Eurozona: dificultades de España y Portugal</p>	<p>Crisis fiscal de liquidez</p>	<p>Las finanzas públicas de los Estados de la periferia de la Eurozona están en grave desequilibrio temporal</p>	<p>Abril 2010: ayuda bilateral coordinada a Grecia</p> <p>Mayo 2010: <i>Securities Markets Programme</i> del BCE (primero a Grecia, luego a Irlanda)</p> <p>Noviembre 2010: asistencia financiera a Irlanda</p> <p>La crisis financiera pasa a segundo plano, al tiempo que se niega que la crisis tenga que ver con el diseño constitucional de la Eurozona</p>	<p>Mayo 2010: creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera</p>	<p>Mayo 2010: emerge la convención constitucional que excluye que un Estado de la Eurozona tome decisiones unilaterales sobre su deuda pública, y que oscila en la dirección de excluir el impago de la deuda</p> <p>Mayo 2010: ensayo final del "crecimiento mediante la austeridad" a Grecia</p> <p>Octubre 2010: se consolida la obligación de impedir la caída de los <i>too big to fail</i> (que se hace efectiva frente a Irlanda)</p>	<p>Ninguno</p>
Noviembre 2010 a agosto de 2011	<p>Invierno de 2011: asfixia fiscal de Portugal</p> <p>Primavera de 2011: negociación del segundo rescate a Grecia, que incluye una "reestructuración" pactada de la deuda pública</p>	<p>Crisis fiscal de solvencia</p>	<p>Los Estados de la periferia <i>han vivido por encima de sus posibilidades</i></p>	<p>Primavera de 2011: asistencia financiera a Portugal</p> <p>Julio 2011: acuerdo sobre reestructuración de deuda griega</p>	<p>Invierno de 2011: se inician los trabajos para la reforma de la "gobernanza económica" de la Eurozona, que se encamina a adoptar de forma permanente la austeridad mediante el crecimiento (<i>Six Pack, Two Pack</i>)</p>	<p>Julio 2011: se consolida la convención constitucional que excluye decisiones unilaterales sobre la deuda pública por parte de un Estado de la Eurozona</p>	<p>Marzo 2011: reforma artículo 136 TFUE, que establece base jurídica para asistencia financiera en la Eurozona</p> <p>Abril 2011: freno de la deuda en la Constitución de Hungría</p>

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

<p>Agosto de 2011 a marzo de 2012</p>	<p>Síntomas destacados de las crisis</p> <p>Julio y agosto de 2011: deterioro rápido de la posición fiscal de Italia y España</p>	<p>Diagnóstico institucional</p> <p>Crisis fiscal de solvencia que amenaza con reabrir la crisis financiera</p>	<p>Tesis institucionales sobre las causas de las crisis</p> <p>Estados de la periferia han vivido por encima de sus posibilidades fiscales Se comienza a reconocer tímidamente problemas estructurales en el diseño de la Eurozona</p>	<p>Decisiones puntuales para contener las crisis</p> <p>Agosto 2011: extensión del <i>Securities Markets Programme</i> de BCE a Italia y España Noviembre 2011: programa masivo de refinanciación de la deuda de los bancos a tres años ofertado por BCE</p>	<p>Reformas estructurales para superar las crisis</p> <p>Diciembre 2011: Six Pack de reforma de la gobernanza económica europea</p>	<p>Cambios en la práctica constitucional</p> <p>Noviembre 2011: BCE acepta expresamente que la estabilidad de precios implica estabilidad del sistema financiero Diciembre 2011: se consolida el distinto estatuto jurídico de países de la Eurozona y países que no forman parte de la misma (los Estados dejan de ser iguales <i>formalmente</i>) Diciembre 2011: se consolida el distinto estatuto jurídico de países acreedores y deudores (al introducirse el voto por minoría cualificada en el Eurogrupo, y constituir los Estados acreedores una minoría suficiente para decidir)</p>	<p>Cambios en el Derecho Constitucional Formal</p> <p>Septiembre 2011: reforma del artículo 135 de la CE España: freno al déficit y prioridad absoluta al pago de deuda e intereses Diciembre 2011: acuerdo político sobre <i>Fiscal Compact</i>, concluido en marzo de 2012 Febrero 2012: tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad</p>
--	--	--	---	---	--	--	---

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

<p>Primavera de 2012: nueva asfixia fiscal de España e Italia (en parte causada por el colapso de Bankia) Primavera de 2012: se agudiza la crisis fiscal de Chipre Primavera de 2013: asfixia fiscal de Chipre</p> <p>Primavera de 2012 a primavera de 2014</p>	<p>Síntomas destacados de las crisis</p>	<p>Diagnóstico institucional</p> <p>Crisis de solvencia fiscal constituye amenaza a la estabilidad de la Eurozona en su conjunto</p>	<p>Tesis institucionales sobre las causas de las crisis</p> <p>Combinación de comportamiento fiscal irresponsable y fallos estructurales en el diseño de la Eurozona (unión monetaria sin unión bancaria)</p>	<p>Decisiones puntuales para contener las crisis</p> <p>Junio 2012: Programa de Asistencia Financiera a España Julio 2012: compromiso de principio en la Cumbre del Euro para poner en marcha la Unión Bancaria Agosto 2012: Draghi anuncia que el BCE hará todo lo que haga falta para asegurar la estabilidad del euro Noviembre 2012: sentencia Pringle del TJUE Mayo 2013: Programa de Asistencia Financiera a Chipre Enero 2014: sentencia OMT del Tribunal Constitucional Alemán</p>	<p>Reformas estructurales para superar las crisis</p> <p>Septiembre 2012: <i>Ouirgrit Monetary Transactions</i> del BCE Mayo 2013: Aprobación del <i>Tro Pack</i>, que completa la reforma de la gobernanza económica de la Eurozona 2013/2014: aprobación de reglamentos que transfieren el poder de supervisión prudencial sobre entidades financieras al BCE; la regulación de capital, las garantías de los depósitos y el marco de resolución de las crisis de las entidades financieras, pero manteniendo en buena medida la responsabilidad de cada una de las Haciendas nacionales</p>	<p>Cambios en la práctica constitucional</p> <p>Septiembre 2012: aceptación plena de la convención constitucional que reconoce al BCE un amplísimo margen de discrecionalidad en la ejecución de su política fiscal, incluso si la misma afecta directamente a la política fiscal de los Estados de la Eurozona</p>	<p>Cambios en el Derecho Constitucional Formal</p> <p>Abril 2012: constitucionalización del freno al déficit en Italia Mayo 2013: constitucionalización del freno al déficit en Eslovenia</p>
--	--	--	---	--	--	---	---

Cuadro 2 – Las fases del gobierno de las crisis (cont).

	Síntomas destacados de las crisis	Diagnóstico institucional	Tesis institucionales sobre las causas de las crisis	Decisiones puntuales para contener las crisis	Reformas estructurales para superar las crisis	Cambios en la práctica constitucional	Cambios en el Derecho Constitucional Formal
Primavera de 2014-	Desde mediados de 2014: riesgo de deflación en toda la Eurozona Primavera de 2014: elecciones al Parlamento Europeo. Hundimiento del voto a los partidos mayoritarios Mayo 2015: crisis fiscal griega	Incertidumbre política crea riesgo de recesión económica	Combinación de comportamiento fiscal irresponsable y fallos estructurales en el diseño de la Eurozona	Junio 2014: nuevo plan de refinanciación del BCE, formalmente dirigido a aumentar el crédito a la economía real Marzo 2015: primer programa de <i>quantitative easing</i> del BCE Junio 2015: sentencia OMT del TJUE		Junio 2015: explicitación de la prohibición de repudiar la deuda pública en el interior de la Eurozona Junio 2015: se rompe el tabú sobre la "irreversibilidad" del euro (Schiabule propone salida de Grecia del euro)	