

## VII. La Unión Europea frente al reto de la democracia con bienestar social

### Juan Torres López

*El pretendido proceso de integración económica entre los estados miembros de la Unión Europea (UE) ha coincidido con un incremento en los niveles de desigualdad y malestar social. El proyecto integrador, inspirado en principios neoliberales y basado en el funcionamiento del mercado, está limitado por cuatro factores: la renuncia a sobreponerse a las inercias del mercado, el debilitamiento progresivo de la política y la protección social, la renuncia a la hacienda europea y a los impulsos redistributivos y el privilegio concedido a la política monetaria. Si se desea que el proyecto de UE sea la avanzadilla de un futuro más satisfactorio para sus ciudadanos, es necesario replantear sus presupuestos, la naturaleza de sus objetivos y el orden de prioridades que deben prevalecer a la hora de disfrutar de sus resultados.*

Juan Torres López  
es catedrático de  
Economía  
Política de la  
Universidad de  
Málaga

Los años 90 van a ser cruciales para el futuro de la Unión Europea (UE). Los grandes retos están marcados con solemnidad por las autoridades de todos los estados: consolidar y redefinir posiblemente el orden surgido en Maastricht, diseñar la estrategia definitiva de entrelazamiento con las economías y las sociedades del Este de Europa y alcanzar una posición estable en el contexto de las relaciones internacionales.

Sin embargo, no suele tener tanto eco en las preocupaciones de los gobernantes la estrategia posible o deseable para invertir la tendencia muy negativa que ha afectado al bienestar social en Europa durante los últimos años. Este artículo pretende establecer sumariamente las condiciones del bienestar en la Europa presente y las limitaciones que tiene el proyecto de integración dominante.

Los últimos años han sido especialmente negativos para la mayoría de los ciudadanos europeos si se atiende a sus condiciones de vida y trabajo.

Por una parte, se padece un nivel demasiado grande de desigualdad y malestar social. En la Europa que se vanagloria de constituir el corazón mismo del progreso y la democracia, el 10% de la población más rica disfruta entre el 30% y el 35% de la renta, mientras que no más del 5% de la población dispone de la cuarta parte de la riqueza total. A principios de los años 90, y según datos proporcionados por diferentes estadísticas de la propia Comunidad Europea, en su seno había 48 millones de ciudadanos pobres, 16 millones de analfabetos, 6 millones de parados de larga duración, 11 millones de individuos sin techo y unos 10 millones de personas en situación de pobreza extrema.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Las fuentes de estos datos y de los que siguen pueden encontrarse en J. Torres López, "El Tratado de la Unión Europea y las condiciones para el bienestar social en Europa", en R. Caparrós, *La Europa de Maastricht*, Universidad de Málaga, Málaga, 1994.

El 43% de la población activa del Reino Unido, el 41,2% de la de Bélgica o el 37,5% de la española, por citar algunos ejemplos, habitaba en regiones con tejidos industriales en grave decadencia. Las dimensiones del desempleo en la UE, como se sabe, son extraordinarias. Baste tan sólo recordar que uno de cada tres ciudadanos europeos ha estado alguna vez en paro.

Si se da el valor 100 a la media comunitaria de pobreza, resulta que la tasa de pobreza entre los menores de 25 años sería de 121 en el conjunto comunitario y más elevada en algunos estados como Países Bajos (155), Irlanda (143) o el Reino Unido (132), mientras que la tasa de pobreza de la población de mayor edad sería 136. Incluso la esperanza de vida de los niños europeos es desigual según cual sea su lugar de nacimiento y las condiciones económico-sociales de sus padres: los niños nacidos de padres sin cualificación tienen una esperanza media de vida ocho años inferior a la de aquellos cuyos padres ocupan funciones de cuadros superiores.

Por otro lado, estos fenómenos, lejos de disminuir, han aumentado en los últimos años.

El índice de disparidad interregional relativo al PIB<sub>pc</sub> aumentó entre 1980 y 1988 al pasar de 26.1 a 27.5.

Mientras que en 1970 el número de pobres (ciudadanos con ingresos menores a la mitad de los ingresos medios correspondiente a su Estado) existentes en la Comunidad se cifraba en 30 millones, en 1985 llegaron a ser más de 50 millones las personas que no superaban el umbral de pobreza.

La tasa comunitaria de desempleo en 1990 (10,4%) era más del doble de la correspondiente a la media de los años 1974 a 1981.

Este deterioro en las condiciones de vida y trabajo fue reconocido explícitamente por la propia Comunidad Europea cuando, en 1989, afirmaba que "a pesar de la evolución macroeconómica favorable, el número de indigentes ha seguido aumentando en los diez últimos años en la mayor parte de los países de la Comunidad...se observa claramente que el número de personas que dependen de la asistencia social se ha incrementado desde el principio de la década de los 70; este número se ha duplicado incluso en varios estados miembros...No obstante (la ampliación del campo de cobertura social) la tendencia de fondo sigue siendo el aumento del número de indigentes".<sup>2</sup>

No puede dejar de ser significativo que, justamente cuando la Comunidad disponía de más instrumentos para la coordinación política y económica, cuando más avanzado estaba el proceso de integración, mayores fuesen las expresiones de malestar social. Sin duda, eso debe llevar a reflexionar sobre la naturaleza de este proceso y sobre los objetivos que verdaderamente se han perseguido.

## **La Europa de Maastricht como proyecto neoliberal**

Como muestra, quizá anecdótica pero relevante, de la naturaleza y verdaderos objetivos del proceso integrador se puede hacer referencia al origen del Acta Uni-

*No puede dejar  
de ser  
significativo que,  
justamente  
cuando la  
Comunidad  
disponía de más  
instrumentos  
para la  
coordinación  
política y  
económica,  
cuando más  
avanzado estaba  
el proceso de  
integración,  
mayores fuesen  
las expresiones  
de malestar  
social.*

<sup>2</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de decisión del Consejo relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos*, Bruselas, 1989, p. 3.

ca, que constituyó el germen de la integración posterior. Preocupado por la ralentización del proyecto de integración que llevase al Mercado Unico, el dirigente de la compañía Phillips Wisse Dekker reunió a 40 representantes de "las más grandes empresas europeas" -en sus propias palabras- y de entre ellos salió el documento que luego sería asumido por el Comisario Cockfield para la elaboración de la propuesta de 300 directivas en las que se basaría el Acta Unica.<sup>3</sup>

Y eso es algo que no debe extrañar pues es un hecho reconocido que el objetivo central de las políticas económicas de la UE ha sido mejorar la competitividad global de la economía comunitaria de tal manera que permitiera fortalecer la posición comercial de las grandes empresas europeas en el contexto mundial, es decir, de aquellas cuyos dirigentes estimularon el nacimiento del Acta Unica y propusieron sus contenidos; y ello "aunque como efecto lateral aumenten las diferencias regionales y sociales".<sup>4</sup>

Más adelante, el Tratado de la Unión Europea (art. 3 A) estableció claramente que la política económica encaminada a alcanzar los objetivos comunitarios se llevará a cabo con "respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia".

De su asunción se siguen cuatro grandes criterios que deben gobernar la integración de las estructuras económicas de los estados miembros: la mayor movilidad posible de los factores (que garantice su desplazamiento allí donde su uso resulta ser más valioso), la flexibilidad salarial (que evite que los costes salariales constituyan un factor de rechazo a la valorización de los capitales en los lugares donde éstos encuentren mejores condiciones de aplicación en virtud de la búsqueda de economías de escala y proyección de mercado), la convergencia de políticas económicas (que permita hacer efectiva la unión económica, puesto que ésta comporta una limitación en los instrumentos de política económica de cada estado) y la política de competencia (que elimine trabas y obstáculos para la rentabilización de los capitales en el mercado).

Se supone que el funcionamiento del mercado garantizará la movilidad suficiente y la eficiencia necesaria de manera que el Mercado Unico primero y la Unión Económica y Monetaria más tarde permitan que "todos salgan ganando" con la integración.<sup>5</sup> La plena movilidad, por un lado, haría posible la expresión de las ventajas comparativas de cada Estado o región permitiendo la especialización y la ventaja recíproca de todas ellas, mientras que la diferencial de salarios, lejos de constituir un incómodo elemento de divergencia, sería el factor que garantizaría el fluir de

---

<sup>3</sup> G. Kaplan, "Countdown to '92. Gearing up or competitiveness", *IEE Spectrum*, vol 27-6, pp. 22 y ss. La propuesta de Dekker fue algo más allá: llegó a plantear -aunque sin éxito- que el nacimiento del Mercado Unico coincidiese con la celebración del centenario de su empresa en 1991.

<sup>4</sup> Ch. W. Nam y J. Reuter (IFO-Institut für Wirtschaftsforschung), *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*, Parlamento Europeo, Bruselas, 1991, p. 12.

<sup>5</sup> National Institute of Economic and Social Research (NIESR), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Parlamento Europeo, Bruselas, 1991, p. 34.

los capitales a las regiones menos desarrolladas y con más bajos costes del trabajo. Se trata, pues, de un proceso cuyo diseño se corresponde fielmente con los principios neoliberales que han predominado en Occidente en los últimos años.

## **Los desafíos democráticos**

El problema es que estas pretensiones difícilmente pueden cumplirse. Sucede más bien todo lo contrario y, precisamente por ello, se produce un permanente proceso de desequilibrio, de desigualdad y de carencia que constituyen auténticas hipotecas para lograr un régimen de verdadera democracia para todos los ciudadanos.

En particular pueden destacarse cuatro grandes limitaciones del actual proyecto integrador:

### **1.- La renuncia a sobreponerse a las inercias del mercado.**

Cuando se profundiza en la dinámica del mercado, resulta que ésta no produce el efecto equilibrador pretendido, sino más bien el contrario. Como puso de manifiesto el Informe Padoa, "las regiones sólo tienden a igualar sus ingresos per capita, como resultado de la movilidad de los capitales y de la mano de obra, bajo ciertas condiciones excepcionales y nada realistas... La historia y la teoría económica enseñan que cualquier extrapolación de la teoría de la "mano invisible" al mundo real de la economía regional, en presencia de medidas de apertura de mercados, carecería de todo fundamento".<sup>6</sup>

La economía comunitaria se caracteriza por la amplia presencia de fenómenos de concentración oligopólica (a los que, por cierto, tan poco combate la política de competencia) que originan que los mercados sean extraordinariamente imperfectos. Además, la existencia de economías de escala como determinantes -más que la ventaja comparativa- de la especialización en el comercio son circunstancias que, como también señaló Krugman, no permiten distinguir claramente las consecuencias positivas de la integración en todas las zonas afectadas.<sup>7</sup> Por el contrario, este autor indica que "el principal obstáculo para reforzar la integración económica reside en el hecho de que, al menos a corto plazo, sus beneficios no se distribuyen de igual manera entre los países".<sup>8</sup> Como tampoco hay evidencia empírica alguna de que los costes salariales más bajos de las regiones menos desarrolladas constituyan un incentivo suficiente para la atracción de capitales, toda vez que éstos, en las condiciones de transnacionalización existentes, pueden supeditar como regla general la variable salarial a otras como la productividad, los costes derivados de la peor infraestructura, la diferenciación de precios que permite la estructura oligopólica del mercado, o

---

<sup>6</sup> Informe de Tommaso Padoa-Schioppa, *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza, Madrid, 1987, p. 121.

<sup>7</sup> P. Krugman, "La integración económica en Europa: problemas conceptuales", en Informe Padoa..., pp. 145-179.

<sup>8</sup> P. Krugman, "La integración...", p. 121.

la más habitual aparición de economías de escala, de concentración o integración en las zonas más desarrolladas.

Estas circunstancias, y el hecho de que la integración a través del mercado conlleva una reducción de las barreras que pueden proteger a las economías más débiles, ocasionan, por lo tanto, una mayor indefensión de estas últimas y, en suma, que sean también las más desfavorecidas, tal y como han puesto de manifiesto los diferentes informes que se han venido citando.

## **2.- El debilitamiento progresivo de la política y la protección social.**

En el Tratado de la Unión Europea la cohesión social sigue constituyendo un objetivo del proyecto integrador (art. 2), aunque no una condición para impulsar el crecimiento económico y para determinar las medidas de política económica. De hecho, tal y como puede comprobarse en el protocolo sobre la cohesión económica y social que acompaña al tratado, se reduce al fomento de mecanismos reequilibradores, renunciándose, de esa forma, a comprenderla como un prerequisite del crecimiento económico igualador e igualitario.

Puede decirse, por tanto, que se ha renunciado a la cohesión social tal y como había sido formulada inicialmente, como el "grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la Comunidad son política y socialmente tolerables".<sup>9</sup>

Desde antes del tratado, y después con mucha mayor rotundidad, el concepto de cohesión social ha ido perdiendo, especialmente a la hora de hacer efectivas las políticas económicas globales, su significación amplia y ligada a la fijación de objetivos concretos sobre el bienestar social, para quedar reducida a una simple aspiración compensatoria ante los desequilibrios que esas mismas generan.

El punto de partida esencial que se consolida con el Tratado de Maastricht es que debe llevarse a cabo sobre la base del "ajuste de mercado", tal y como expresó en su día con total claridad la principal autoridad monetaria europea al afirmar que "la reducción de los desequilibrios estructurales debe ser corregida principalmente a través de los mecanismos de ajuste de mercado: el otorgamiento de asistencia financiera para promover la cohesión económica y social tan sólo lograría minar ese proceso".<sup>10</sup>

Pero la dinámica del mercado es no sólo productora, sino también reproductora de desigualdad cuando se parte de dotaciones iniciales de recursos desiguales, tal y como evidentemente sucede en la realidad comunitaria. Precisamente por ello, cuando se prioriza el fortalecimiento del mercado en un proceso de integración, lo que se produce necesariamente es un aumento de los desequilibrios. Y si no se desea que éstos se desborden, resulta preciso realizar un extraordinario esfuerzo presupuestario tan sólo para limitar los impactos desiguales como los que lleva consigo, en el caso de la Unión Europea, la construcción del Mercado Único.

<sup>9</sup> NIESR, *Una nueva estrategia...*

<sup>10</sup> Cit. por J. A. Gallego Gredilla, "Unión Económica y Monetaria y desarrollo regional" en J. Pérez Campanero (coord.), *España ante la Unión Económica y Monetaria en Europa*, FEDEA, Madrid, 1991, p. 101.

3.- La renuncia a la Hacienda Europea y a los impulsos redistributivos.

La posible magnitud de ese esfuerzo se ve enormemente reducida en el seno de la Unión, en primer lugar, por las limitaciones propias de su política presupuestaria y, en segundo, porque el camino hacia la Unión Económica y Monetaria se orientó por la senda más útil para hacer posible tan sólo la libertad de operar en los mercados y para fortalecer un modelo de crecimiento de carácter "intrínsecamente desequilibrador".<sup>11</sup> Un carácter que ya había sido puesto de manifiesto reiteradas veces como una importante amenaza para los desequilibrios existentes en el interior de la Europa comunitaria.<sup>12</sup>

El conocido como Informe Mac Dougall puso de relieve la gran potencia redistributiva del sistema tributario y del gasto público en Europa al mostrar cómo habían contribuido a reducir las desigualdades en renta per capita de los países estudiados en torno a valores cercanos al 40%.<sup>13</sup> Pues bien, para alcanzar este efecto en el espacio de la Unión sería preciso un volumen de transferencias equivalente aproximadamente al 2% del PIB comunitario, algo muy lejano de las pretensiones establecidas.

Además, y como consecuencia del diseño del ajuste y de las reglas de convergencia establecidas para alcanzar la Unión Económica y Monetaria predominante, se produce una importante pérdida de impulsos fiscales como consecuencia de tres circunstancias singulares: la supeditación de las políticas presupuestarias al cumplimiento de los objetivos de estabilidad monetaria exigidos, la pérdida de versatilidad de los instrumentos tradicionales de la política fiscal como consecuencia de la limitación de los déficits públicos y, por último, a causa del fenómeno llamado de "desfiscalización competitiva", provocado por la menor recaudación a que puede dar lugar el incentivo a la movilización de los factores.

En definitiva, y esto es lo más trascendental, porque se ha renunciado a la creación de una auténtica Hacienda Europea, condición imprescindible -en un proceso cuyo contexto final pretende ser el de la unión política- para que la integración económica fuese una realidad no sólo desde la perspectiva del equilibrio entre los agregados económicos relativos a la moneda y la estabilidad de los precios.

Todo ello permite concluir claramente, como lo hizo el Informe IFO, que las dotaciones presupuestarias "no pueden paliar de modo significativo las disparidades regionales ni siquiera cuando los efectos positivos sean considerables en las regiones problemáticas".<sup>14</sup>

*Las dotaciones presupuestarias "no pueden paliar de modo significativo las disparidades regionales ni siquiera cuando los efectos positivos sean considerables en las regiones problemáticas".*

4.- **El (antidemocrático) privilegio concedido a la política monetaria.**

Finalmente, hay que destacar la prioridad concedida a la política monetaria a la hora de abordar los desequilibrios que produce el proceso de integración en su

<sup>11</sup> Esta expresión se encuentra en NIESR, *Una nueva estrategia...*, p. 11.

<sup>12</sup> "La transición hacia la Unión Económica y Monetaria puede comportar una ampliación de los desequilibrios existentes y la aplicación de las políticas comunes podría dar lugar a su perpetuación", NIESR, *Una nueva estrategia...*, p. 42.

<sup>13</sup> D. Mac Dougall, *Informe del Grupo de estudio sobre el papel de la hacienda pública en la integración europea*, Bruselas, 1977.

<sup>14</sup> Informe IFO, *El impacto de 1992...*, p. 3.

conjunto y en el interior de cada economía y que viene a convertir a la moneda en el signo distintivo de la Unión Europea.

Este vigor inusitado que se le proporciona a la política monetaria tiene un significado triple que tampoco debe pasar desapercibido desde el punto de vista del bienestar. En primer lugar, que esta política tiene la ventaja de que requiere menos aparato administrativo y se instrumenta desde los bancos centrales (en el futuro, y con gran autonomía, desde el Banco Central Europeo), organismos más alejados del control parlamentario y ciudadano, lo que sin duda limita las posibilidades del necesario control democrático de las decisiones económicas que dieron origen al Estado moderno. En segundo lugar, que permite, además, regular directamente la circulación monetaria, que es el lugar privilegiado de realización de los beneficios cuando predomina la actividad improductiva y la especulación financiera de todo tipo, lo que comporta fundamentalmente una regulación privilegiada de los capitales que menos riqueza generan y a los que está vinculada la destrucción de tejido industrial y productivo en el seno de la Unión. En tercer lugar, y lo que no es menos importante, que bajo la apariencia de que está libre de toda connotación redistributiva (se suele argüir que la política monetaria la hacen los técnicos) permite, sin embargo, llevar ésta a cabo y a favor de los agentes más poderosos que disponen de gran liquidez, principalmente las grandes empresas europeas y transnacionales.

### **La democracia eurocrática**

Todo lo anterior viene a explicar la enorme esquizofrenia que caracteriza al proceso hacia la Unión después del Tratado de Maastricht y de la puesta en práctica de los programas de convergencia: cuando más necesario es el apoyo ciudadano para la integración, cuando más falta hace la legitimización pública del proceso, más ciudadanos descontentos se crean, porque cada vez son más los parados y los indigentes, es decir los que no están llamados a disfrutar del festín generado para que las grandes empresas puedan "competir de manera más agresiva en el mercado mundial". De ahí, por ejemplo, las dificultades para la ratificación del propio tratado, el imposible cumplimiento de las condiciones de convergencia que fuerzan a su revisión o al establecimiento de distintos vagones en el proceso de integración, o los ajustados resultados de los referéndum para la ampliación.

Sucede que los ciudadanos contemplan, a pesar de todo, los resultados reales de la integración sobre sus condiciones de vida. Y éstos dejan mucho que desear desde una mínima perspectiva de bienestar.

Carece de posibilidad el intento de ilusionar a los pueblos europeos al mismo tiempo que se producen más desempleo, más indigencia y discursos connotados tan sólo por el tecnocraticismo de los eurócratas, expresión contemporánea de un régimen parecido al de las castas, siempre tan autocomplacientes como prepotentes.

Si se desea que el proyecto de Unión Europea sea efectivamente la avanzada de un futuro más auténticamente satisfactorio para todos los seres humanos, habría que replantear sustancialmente sus presupuestos, la naturaleza de sus objetivos y el orden de prioridades que debe prevalecer a la hora de disfrutar de sus resultados.

Porque, sin profundizar en la democracia, no será posible que las decisiones sean un fiel reflejo de las preferencias sociales mayoritarias; sin incorporar mecanismos fuertemente correctores de la inercia desigualadora del mercado, tendrá que soportarse un progresivo (y quizá dramático) empeoramiento en el bienestar de la mayoría de los ciudadanos; sin asumir que la convergencia de las economías debe ir más allá del puro nominalismo, no se podrán fijar objetivos que apunten verdaderamente a mejorar las condiciones de vida; sin renunciar al monetarismo y al privilegio que proporciona la ausencia de controles democráticos, las políticas económicas no podrán liberarse del apretado corsé que imponen los intereses de los grupos sociales o empresas más poderosos.

En definitiva, mientras que la efectiva satisfacción ciudadana no se constituya como horizonte de la integración, ésta sólo podrá llevar al simple y siempre inestable compromiso entre los poderosos, nunca a un verdadero e ilusionante encuentro entre los pueblos. Pero, entonces, nadie debería sorprenderse si todo ello desemboca incluso en la "desintegración progresiva de las unidades que constituyen la Comunidad".<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Informe IFO, *El impacto de 1992...*, p. 12.