

LA CIUDADANIA EUROPEA Y SU DIMENSION SOCIAL

Enrique Barón

«Se llama griego más bien a las gentes que participan de nuestra educación que a las que tienen nuestro mismo origen.»

Isócrates

El Tratado de la Unión Europea (TUE) consiste, en esencia, en transformar la Comunidad en Unión, compuesta por una Unión Política, basada en la ciudadanía común, y una Unión Económica y Monetaria, cuya coronación será la moneda única. Se trata, por decirlo en román paladino, de unir «la bolsa y la vida».

CIUDADANIA Y DOBLE LEGITIMIDAD

El hecho democráticamente más relevante es el reconocimiento de la ciudadanía europea, superpuesta a la propia de cada Estado, no sólo como declaración, sino confiriendo nuevos derechos y deberes.

Esta vieja aspiración del PE fue oportunamente retomada por el Presidente González en una carta a sus colegas del Consejo cuando se cartearon para fijar el Orden del Día de la Conferencia Intergubernamental. Al principio fue acogida favorablemente y no suscitó grandes reservas, aunque con el tiempo aparecieron más claramente las danesas (dando incluso lugar a una declaración interpretativa posterior), las británicas, e incluso las francesas a la hora de conceder algunos derechos cívicos, como el derecho de sufragio pasivo a los comunitarios.

En esencia, a los ciudadanos se les reconocen los derechos de sufragio activo y pasivo a las elec-

ciones europeas y municipales, circulación y establecimiento en todo el territorio comunitario y protección diplomática en países terceros en las Embajadas y Consulados de los Estados miembros.

Se reconocen asimismo el derecho de petición ante el Parlamento Europeo sobre «un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente» (138 D) y el del Parlamento a crear comisiones temporales de investigación para examinar «alegaciones de infracción o mala administración en la aplicación del Derecho comunitario». Se crea, igualmente, el Defensor del Pueblo para conocer las reclamaciones «relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios».

Además, hay que destacar el hecho de que, por primera vez, aparecen en el TUE los personajes, los protagonistas que deben ocupar y servirse de las instituciones para que éstas no sean un mero decorado o un proyecto arquitectónico. En su virtud, se reconoce el papel de los partidos políticos a escala europea, que «constituyen un importante factor de integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión».

En realidad, la afirmación del núcleo de la ciudadanía en la Comunidad se inició hace muchos años, en 1962, con la jurisprudencia del Tribunal

de Justicia que establecía el efecto directo¹ de las normas comunitarias a la hora de crear situaciones jurídicas subjetivas, ya que «los particulares pueden prevalecerse de las disposiciones del Tratado desde el momento en que las disposiciones del Tratado mismo les confieren expresamente derechos e imponen a los Estados miembros obligaciones tan claras, precisas e incondicionales, que pueden prescindir de las medidas de aplicación» (Sentencia Van Gend and Loos contra la Administración fiscal holandesa).

En 1979 se reconoce un atributo esencial de la ciudadanía al reconocer el derecho de los comunitarios al sufragio activo y pasivo para el PE. Ahora se consagra la misma. Con ello se crea una base fundamental de legitimidad que es diferente a la de la voluntad popular concebida como un todo creador de la nación, en la línea de «nosotros, el pueblo...». Se trata de una ciudadanía que parte de la pertenencia originaria a un Estado, como un todo orgánico, pero que se define a partir de la participación en un espacio público de valores, juicios y decisiones que configura un sistema institucional. Se trata de un concepto de ciudadanía similar al «patriotismo constitucional» que Habermas defiende en el caso alemán y europeo, fundamentado más en un cariño racionalizado que en una pasión nacionalista abrasadora y excluyente: «Los ejemplos de sociedades multiculturales, tales como Suiza y Estados Unidos, muestran que una cultura política en la que pudiesen enraizar los fundamentos constitucionales, de ningún modo tiene que basarse en un origen étnico, lingüístico y cultural común a todos los ciudadanos. Una cultura política liberal forma sólo el denominador común de un patriotismo constitucional, el cual al mismo tiempo se interesa por la multiplicidad y la integridad de las diferentes formas de vida coexistentes en una sociedad multicultural. También en un futuro Estado federal europeo tienen que ser interpretados los mismos principios legales desde la perspectiva de las diferentes tradiciones liberales, de las diferentes historias nacionales. La tradición propia tiene que ser asumida desde un punto de vista relativizado por las perspectivas de los otros, de tal modo que pueda ser incluida en una cultura constitucional europeo-occidental compartida y supranacional. La ciudadanía democrática no necesita estar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; ahora bien, sin considerar la multiplicidad de las diferentes

formas culturales de vida, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común»².

Para comprobar la diferencia entre este concepto de ciudadanía y la concepción nacionalista a ultranza no hace falta recurrir a muchas descripciones históricas o consideraciones teóricas: basta con ver lo que está ocurriendo en la ex Yugoslavia como ejemplo patético.

De hecho, esta cultura se ha ido fraguando con el lento madurar de la Comunidad, lo cual ayuda a explicar la acogida favorable de signos externos como son la bandera de las doce estrellas, el pasaporte o el permiso de conducir europeos.

Ahora, al reconocerse la ciudadanía europea, se puede asentar claramente el principio de la doble legitimidad desde la perspectiva del ciudadano, que participa en la Comunidad de dos maneras. La primera es cuando elige a su propio Parlamento, del que surge un Gobierno formado por la mayoría que ocupa uno de los sillones del Consejo de Ministros, en el que los doce Estados comunitarios deciden con 76 votos repartidos ponderadamente. La segunda parte se produce cuando el ciudadano vota a las elecciones al Parlamento Europeo. Se trata, por tanto, de una doble legitimidad democrática, propia de los sistemas federales.

Además de la creación de la ciudadanía de la Unión, se incorpora a los Tratados la Carta Social Europea como Acuerdo sobre la política social celebrado entre los Estados miembros, a excepción del Reino Unido, en el Protocolo 14 y la declaración sobre cohesión económica y social en el Protocolo número 15. Se puede afirmar con ello que se ha conseguido una constitucionalización de estos derechos en el sentido que la de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al considerar los Tratados como «Carta Constitucional de una Comunidad de Derecho». La cuestión no es meramente de técnica jurídica, sino que tiene un profundo calado político, dado el papel crucial que el Tribunal tiene en el reconocimiento real de los derechos ciudadanos en la Unión.

Si alguno de los fundadores de la Primera Internacional levantara la cabeza y leyera estos textos sentiría, sin duda, una profunda satisfacción al comprobar que lo que entonces eran reivindicaciones subversivas han pasado a convertirse en pilares, no sólo de del orden interno de cada uno de nuestros países respectivos, sino igualmente a escala europea occidental.

¹ J. V. Louis, *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Comisión de la CEE, 4.ª edición, págs. 111-140.

² J. Habermas, Ponencia base de un encuentro en el Instituto de Filosofía del CSIC, Madrid, 1992, págs. 10 y 11.

El salto es importante, aunque, sin embargo, no es definitivo. Aunque este reconocimiento de la ciudadanía europea es un hecho revolucionario en sí, cuantificado por el reconocimiento de su «dimensión social», no significa por ello la consagración automática de un modelo. En contra hay importantes fuerzas políticas y económicas, capitaneadas con una clara actitud político-ideológica del Gobierno británico del Partido Conservador, defensor y activo ejecutor de la ideología de desmantelamiento del «Estado de Bienestar» y de las conquistas sociales en su país, y tenaz defensor de esta posición a nivel europeo. Esta es la oposición frontal, pero hay muchas más resistencias tanto a nivel político como económico.

Por otra parte, el debate sobre la aprobación del Tratado y el reconocimiento de estos derechos ha coincidido con una compleja crisis, en la que se entremezclan factores políticos, como el final de la guerra fría, con la unificación alemana, la transformación democrática de la Europa central, la tragedia yugoslava y la descomposición del imperio soviético, y con factores económicos, marcados sobre todo por la globalización de los mercados.

De hecho, entre 1992 y 1994 Europa ha vivido la crisis económica más profunda desde el final de la guerra mundial, unida a una crisis psicológica en la que han dominado en la mayor parte de los pueblos reflejos de repliegue. De hecho, allí donde se han celebrado referendos, el voto contrario ha dominado en el electorado rural y la clase trabajadora (caso de Francia), y en el femenino (caso de Dinamarca). Hecho que se comprueba también en los referendos de adhesión.

Analizar la situación europea a partir del ciudadano y sus derechos sociales ofrece una nueva perspectiva frente a la reflexión tradicional, reflexión tradicional centrada de manera preponderante en los aspectos institucionales. No obstante, el aspecto más original de la construcción europea es su dimensión de «revolución social». En efecto, los pasos decisivos de la Comunidad han consistido en dismantelar *de facto* las barreras fronterizas, aduaneras, arancelarias y, también, psicológicas y culturales que los europeos occidentales habían ido edificando y superponiendo durante siglos. El método ha sido, más que eliminar la raya del mapa, suprimir sus efectos, convirtiendo en realidad las cuatro libertades fundamentales: la de establecimiento y desplazamiento de los ciudadanos, así como las de movimiento de bienes, servicios y capitales. Ello supone ampliar de manera decisiva el campo de acción de los agentes socia-

les, individuos o empresas, generando, en consecuencia, un gigantesco proceso de reasignación de recursos y funciones tanto a nivel geográfico como sectorial.

La fecha de 1 de enero de 1993, como hito de la consecución del mercado interior, fue un objetivo movilizador para las sociedades comunitarias durante la segunda mitad de los ochenta. Era la meta fijada, y tantas veces aplazada, en el Tratado de Roma.

Pero con ello no se ha llegado al final, sino que se ha abierto una nueva etapa de profundos cambios en la que el proceso de integración socioeconómico se prosigue al menos tanto por la vía de la integración «real», es decir, por la actuación y adaptación de los sujetos privados, como por la vía de la integración «oficial», es decir, la que responde a la formulación de políticas activas, como son la agrícola, la social o las transferencias vía los fondos sociales, estructurales o de cohesión.

En cualquier caso, se trata de un fuerte proceso de modernización, con sus aspectos positivos y también negativos. De un lado, la progresiva internacionalización de la vida socioeconómica con una mayor dinámica innovadora, que exige más flexibilidad y movilidad, así como una creciente división del trabajo dentro y fuera de la CE, lo cual genera mayor demanda de educación y formación, al tiempo que ofrece nuevas oportunidades. De otro lado, la presión del mercado, el constante aumento de la productividad y la necesidad de crecimiento conllevan la destrucción de puestos de trabajo por la racionalización y el ocaso de enteros sectores industriales, el cierre de plantas no competitivas, el declive de ciertas regiones y el surgimiento de otras, y una creciente presión sobre el sistema de seguridad social, con el escenario del otoño demográfico europeo.

A ello se añade la ampliación del marco comunitario a Austria, Suecia y Finlandia. Con ello se está creando y consolidando la primera potencia comercial del mundo, con 380 millones de ciudadanos europeos viviendo en democracia, paz y prosperidad. A sus puertas se agolpan la casi totalidad de los europeos del Centro y Este del continente, pugnando por entrar.

Paradójicamente, no se puede decir que la sensación de bienestar haya aumentado en términos parecidos. Una vez conseguido el objetivo, aunque no sea totalmente, la sensación dominante es más de incertidumbre y desasosiego que de alegría o satisfacción. Frente a las promesas de nuevos horizontes existe un claro riesgo de que se

identifique Unión Europea con el fin del bienestar y del empleo estable.

Además, el hecho de que se haya producido una «crisis» ha acentuado esta percepción. Se dice, con razón, que la evolución del capitalismo y de la economía es cíclica. En este caso, empero, se trata de un brusco parón que sigue a un período de brillante crecimiento como ha sido la segunda mitad de los ochenta, lo cual arroja mayor contraste: frente a una etapa de desarrollo autoalimentado que mostraba un continuo fortalecimiento de la Comunidad se ha producido una fase de desconcierto y pesimismo no sólo económico, sino también político y social (y no hay que olvidar que la economía es, por lo menos, psicología en un 50 por 100).

Es sistemático, al respecto, lo ocurrido con la tesis de la Comunidad como elemento mejor situado en la competencia tripolar entre Estados Unidos, Japón y la CE. Tesis que no ha sido sólo fruto del trabajo de propaganda de la Comisión, sino que ha sido defendida con argumentos convincentes por personas tan distintas como Michel Albert, quien, en su libro *Capitalismo contra Capitalismo*, aboga por el modelo renano, con su mezcla de eficacia y equidad, o por Lester Thurow, que afirma en *Head to Head* que Europa está en mejor posición. Dos libros de lectura obligada, que resulta conveniente complementar con la del sugestivo ensayo sobre la «sociedad poscapitalista» del autor austroamericano Peter F. Drucker para situar a la Unión Europea en su contexto y ante sus desafíos³.

A partir de 1992 estas brillantes profecías parecen haberse esfumado. Frente a los avances y, sobre todo, la dinámica creativa, ahora todo son dificultades y problemas. En definitiva, la crisis ¿es de maduración o de anquilosamiento? Europa aparece más vulnerable, en la medida en que no es una patria consolidada, sino una entidad política y económica en construcción. Avanza mucho mejor, y se consolida, en períodos de crecimiento, adquiriendo un tono agonizante en períodos de recesión, en los que se queda a la defensiva. Jean Boissonat lo ha expresado con lucidez al escribir que «la construcción europea sólo convencerá a los pueblos europeos si pueden medir sus efectos. En política las palabras convencen cada vez menos. Sólo los hechos cambian las mentes. Y desgraciadamente, en este momento, la Comunidad lucha contra la crisis más evitando desastres suplementarios —lo cual no se ve— que lanzando contraofensivas victoriosas».

³ Las tres obras han sido traducidas al castellano.

Por otra parte, los mañanas radiantes que movilizaban a nuestras sociedades, por ejemplo 1992 como símbolo del mercado interior, en el momento en que se consiguen son una etapa cubierta, y más que generar una situación de estabilidad o agradecimiento plantean cuestiones negativas. Así, la preocupación se centra hoy en los controles de pasaportes o las limitaciones a la libertad de movimientos, no se compara con los tiempos en que el pasaporte era un tesoro y el visado un triunfo.

Las crisis son los momentos privilegiados de decisión, tanto en los cuerpos vitales como en los sociales. En el debate actual sobre la crisis y sus respuestas se entrecruzan, en realidad, tres cuestiones distintas:

1. El siempre vigente dilema zona de libre cambio-espacio económico y social común.
2. Las políticas a formular para salir de la crisis económica actual y, sobre todo, para generar empleo, cuestión que comporta la reconsideración sobre el futuro del Estado de Bienestar y la cultura de la estabilidad.
3. La relación de la Comunidad con el resto del mundo, en un contexto de universalización económica y comercial, en el que se van extendiendo las organizaciones regionales comerciales reguladas. Cuestión que se concreta en las negociaciones del GATT y en la creación de una Organización Mundial del Comercio.

La búsqueda de salidas hay que abordarla a partir de dos ideas fundamentales: el sistema está vivo y es cíclico, lo cual significa que experimenta crisis periódicas, hay años de vacas gordas y de vacas flacas. Además, el ritmo de progreso y cambio está en constante aceleración, lo que acrecienta sus efectos desestabilizadores en la sociedad, ya que el proceso de cambio no beneficia por igual a todas las capas sociales y regiones. Incluso la percepción del mismo no tiene por qué coincidir con la realidad. Gestionar la capacidad de adaptación y flexibilidad de la sociedad, manteniendo su cohesión, en un proceso de tan rápidas transformaciones, constituirá la prueba fundamental de maestría de la acción política.

DUTY FREE VERSUS ESPACIO COMUN

El primer debate, siempre abierto, parte de considerar la Comunidad como una Alianza de Estados que comparten una zona de libre cambio,

formulación fundamental del thatcherismo sobre Europa, a la que aplicaba consecuentemente su credo basado en la libertad de mercado, la desregulación y el monetarismo como valores universales. Credo que dominó la escena en la segunda mitad de los ochenta, y aun hoy en día, convertido en la panacea típica de las ideas recibidas (*conventional wisdom*), es prescrito en iguales dosis a *apparatchicks* comunistas conversos o a líderes africanos que apenas tienen qué desregular.

La concepción de la construcción comunitaria no ha sido nunca la de una mera zona de libre cambio. Sobre la base de las proclamaciones del Trabajo de Roma se elaboraron políticas como la regional y social, con la creación de sendos fondos (FEDER y FSE). Cuando el Presidente Mitterrand propuso en 1982 la Europa Social encontró su mejor aliado en el Gobierno danés, coalición en la época de centro-derecha, que fue precisamente el que propuso introducir la protección de la salud de los trabajadores en el puesto de trabajo y el medio ambiente en el Acta Única en 1985. La razón de fondo es el profundo arraigo del «Estado de Bienestar» en los países nórdicos, a partir de las experiencias danesa y sueca fundamentalmente, aunque su teorización actual provenga de Lord Beveridge tras la Segunda Guerra Mundial. Los daneses han manifestado y manifiestan muchas reservas y críticas sobre el avance de la construcción comunitaria (ciudadanía, defensa, moneda), pero sobre la dimensión social su temor ha sido siempre el contrario: el de la competencia desleal por la vía del *dumping* social.

Sobre esta base se elaboró la Carta Social, aprobada a once en el Consejo de Estrasburgo, con la oposición en solitario del Gobierno conservador británico. Carta constitucionalizada en términos comunitarios en el Tratado de Maastricht. La cuestión es importante porque la afirmación de la llamada dimensión social se refiere a derechos personales y colectivos, económicos y sociales consagrados prácticamente en todos los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros de la Comunidad a los que se les da una dimensión nueva, relacionada con el reconocimiento de la ciudadanía comunitaria. El debate sobre la dimensión social y, por extensión, sobre el futuro del Estado de Bienestar se reaviva en este contexto por tres causas: una, ideológica, del pensamiento neoconservador; otra, por los problemas de supervivencia del Estado de Bienestar para salir de la crisis y la necesidad de adaptarse a las radicales

transformaciones del sistema productivo y de la sociedad, y sobre todo, porque se plantea en un nuevo marco político más amplio.

Aun después de la ratificación de Maastricht el debate sigue abierto, fundamentalmente por parte británica, que no cesa en su oposición, planteando sus tesis en la línea tradicional de considerarlas como la única solución razonable y posible con exclusión de todas las demás, con ese convencimiento típico de los conservadores que Lauren Bacall describe al definir la actitud de los republicanos norteamericanos que atacaban a Humphrey Bogart y otros actores liberales (en Estados Unidos, sinónimo de progresistas) en la época de la caza de brujas maccarthysta de ser lo único que había entre Dios y el caos⁴. Su política es mantener una actitud agresiva de oposición frontal a todo tipo de medidas sociales en la Comunidad, que se traduce en la exclusión de la política social en el TUE para la Gran Bretaña. Particularmente irritante resulta la resistencia encarnizada a aprobar directivas como la referente al período de descanso de las trabajadoras gestantes (en la que el Consejo triplicó el número de artículos propuesto por la Comisión), o la autoexclusión británica en la directiva sobre el trabajo nocturno de los menores.

Ante esto es útil recordar que los mercados no son fruto de un proceso espontáneo ni milagroso. La historia muestra que el mercado no está en la naturaleza —el buen salvaje no gozaba de sus ventajas—, sino que, por el contrario, su creación es una parte esencial de la formación de los Estados-Nación. Incluso hay casos en los que sus historias coinciden, como en los de Estados Unidos, Alemania o Italia (con problemas derivados en este caso que llegan hasta hoy). Su proceso de formación y consolidación pasa por el monopolio de la fuerza y las finanzas por parte del poder político, con el acondicionamiento sistemático de redes de transportes y comunicaciones, así como barreras frente al exterior. Una vez consolidado el poder como tal, tanto en el caso de los Estados como sus imperios coloniales (que se intentaba fueran un mercado cautivo, con un esquema mercantilista), se pasaba a predicar, desde finales del XVIII, el libre cambio si se estaba en posición dominante. Dos excepciones destacables a esta norma son los casos de Alemania y Japón, quienes después de sus respectivas derrotas en la Segunda Guerra Mundial optaron por la libertad de comercio como un principio fundamental, con un enorme grado de disciplina y una sabia organización de sus mer-

⁴ *By myself*, Lauren Bacall.

cados internos. En el caso de la Comunidad, el trabajo de los ochenta ha consistido fundamentalmente en acondicionar y organizar el mercado común e interior, definiendo y armonizando las reglas del juego. Las vigas maestras que sostienen este espacio son las trescientas directivas que han desarrollado el «Acta Unica».

DIMENSION SOCIAL Y ESTADO DE BIENESTAR

El segundo cuestionamiento de la dimensión social y del Estado de Bienestar proviene de su creciente coste, unido a un cierto anquilosamiento, y su problemática capacidad de adaptación en un contexto de profundas transformaciones como el actual.

En este sentido, la fórmula del Estado de Bienestar no se puede considerar patrimonio en exclusiva de la izquierda histórica reformista europea. Incluso algunos de sus rasgos principales fueron consecuencia de respuestas conservadoras al surgimiento del movimiento obrero y la socialdemocracia (como ocurrió con las leyes creadoras del seguro de enfermedad por el Canciller Bismarck). Los primeros elementos del Estado Social aparecieron, en efecto, en el Imperio Alemán, inmediatamente después de la unificación política y la realización de su mercado interior.

Examinado retrospectivamente, el Estado de Bienestar como tal no consiste solamente en el establecimiento de una serie de coberturas fundamentales y universales para todos los ciudadanos. Sólo con haber conseguido eso justificaría su existencia. En Europa Occidental su significado más profundo ha sido integrar a la mayor parte de la población en el ejercicio real de derechos democráticos básicos. El voto censitario, es decir, el de los que tenían patrimonio, fue la norma durante casi todo el siglo XIX, y cuando, por ejemplo, se extendió el sufragio universal —sólo masculino— en la España de la Restauración funcionó bajo el «pucherazo», es decir, como un sistema de fraude generalizado bajo el control de los caciques y notables.

La extensión del sufragio a la otra mitad de la población, la mujer, es una conquista mucho más reciente, de este siglo. Por eso existe un profundo arraigo entre la consecución de la democracia política y social, con participación mayoritaria ciudadana, al dar acceso a trabajadores industriales, agricultores y al sexo femenino como tal, en lo que se conoce con el nombre del «Estado de Bienestar», que supone la consolidación como dere-

chos de la cobertura de las necesidades más elementales, de educación, salud y protección en la vejez y ante la enfermedad. Es significativo que el voto femenino haya sido mayoritariamente negativo en los referendos celebrados en los países nórdicos con motivo de la entrada en la UE, como ocurrió antes en Dinamarca. La causa ha sido el temor de perder su situación de igualdad social en relación con el Sur.

En este sentido, el Estado de Bienestar es la concreción de lo que desde la República de Weimar se llama el «Estado Social de Derecho». Su base es la eliminación de los riesgos insuperables para las personas partiendo del reconocimiento de la igualdad de las mismas. Hasta entonces, a lo largo de la Historia, se había dado solución al problema con los Asilos, los Hospicios, la Beneficencia, como islas de caridad paternalista en un océano de miseria. Los conservadores y los retroliberales que atacan con saña el Estado de Bienestar en sus raíces deberían explicar cuál es su alternativa, sobre todo para las personas débiles y en situación marginal, ya que no toda la sociedad está formada por aguerridos Supermanes dispuestos al combate.

La generalización de estos derechos y de las políticas que los desarrollaban lleva a la configuración de los Estados modernos y al enraizamiento que va experimentando el movimiento obrero organizado en relación con los mismos. El Gobierno deja de ser el «Comité Central de la Burguesía», por recordar la clásica formulación marxista, para convertirse en el gestor que puede garantizar mejor el reconocimiento y aplicación de esta incorporación y participación de clases y sectores anteriormente marginados. De ahí viene, sin duda, la preferencia durante largo tiempo, incluso en las primeras fases de la construcción comunitaria, de gran parte de la izquierda política y sindical por el marco nacional.

Estos hechos están profundamente grabados en la memoria histórica de los países europeos y forman parte del patrimonio compartido, especialmente en aquellos países como los del Benelux, Alemania o Italia, en donde han existido históricamente, además de fuertes movimientos políticos, sindicales, cooperativos y sociales de la socialdemocracia, movimientos de origen confesional, que también han creado sus organizaciones de masas, o las comparten (caso, por ejemplo, de los sindicatos en Alemania). Ambos movimientos son los que han consolidado la democracia en los países del Oeste del continente en los últimos ciento cincuenta años, y actualmente son también los

dominantes en la escena europea. Significativamente, la fuerza de las cosas hace que se vayan integrando en estas familias partidos que estaban muy alejados en sus planteamientos. Así, en el Partido Popular Europeo (PPE) se han integrado los conservadores españoles y, sobre todo, los británicos, conversiones a la democracia cristiana tan notables como la de Saulo en el camino de Damasco...

El Estado de Bienestar es, por tanto, una conquista indiscutible, de las mayores de la Historia de la Humanidad, y sus problemas derivan, en parte, de su propio éxito. Al haber reconocido derechos universales y generalizado las prestaciones, van creciendo los gastos y, al mismo tiempo, se van reduciendo los ingresos.

En relación con los primeros, la conjunción entre el sistema industrial con su incremento de productividad y el Estado de Bienestar ha conllevado el pasar de unos gastos en salud del 0,5 por 100 al 8-12 por 100 del PNB, y en educación del 2 al 10 por 100, «y la mayor parte de este incremento —como predijo Taylor— ha sido tomada por los trabajadores, es decir, por los proletarios de Marx», como señala con razón Drucker⁵. En este sentido, la lucha social ha sido uno de los elementos más poderosos de renovación y dinamización del capitalismo. Gastos que tienden sistemáticamente a aumentar, dada la evolución demográfica otoñal, por el impacto conjunto de la baja de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, que con la generalización de la jubilación como derecho lleva a gravar crecientemente a los activos.

La financiación se hace cada vez más onerosa, sobre todo si el sistema es de reparto, lo cual lleva a plantear el traspasar la financiación cada vez más a los presupuestos del Estado —vía impuestos— o a favorecer el desarrollo de los fondos de pensiones, que van camino de convertirse en el mayor inversor institucional de un «capitalismo sin capitalistas», en palabras de Peter F. Drucker⁶, dado el grado de control que están alcanzando los fondos de inversión en las economías capitalistas desarrolladas.

Por esas razones, no cabe una defensa numantina del Estado de Bienestar sin proceder a una actualización de su organización, cobertura y financiación. Ninguna institución ha perdurado, sin modificaciones y adaptaciones, a los cambios del entorno. Los gremios del Antiguo Régimen no re-

sistieron al nacimiento de la libertad de comercio y la industria moderna.

Hoy en día estamos viviendo no sólo al ocaso de las grandes industrias humeantes del siglo XIX —siderurgia, minería del carbón, construcción naval...—, sino al de las grandes multinacionales que parecían torres inexpugnables. Lo ocurrido con la primera empresa de informática mundial, la IBM, o la situación que atraviesan casi sin excepción las empresas del sector estelar del siglo, el automóvil, dan fe de los profundísimos cambios que está generando el aumento de la productividad global. En un momento en que los temas relacionados con la época jurásica están tan de moda, conviene recordar que el único animal superviviente de esa época es el mosquito.

Al mismo tiempo, nuestras sociedades exigen cada vez más servicios y de mayor calidad, que tienden a ser servicios estancados, como los define William J. Baumol, porque su productividad crece muy lentamente; «la salud, la educación, los servicios legales, los programas de bienestar, el servicio postal, la protección policial, la sanidad, los servicios de reparación y mantenimiento, las bellas artes y los restaurantes pertenecen a esta categoría». A título de ejemplo, mientras que desde la época de Cervantes el crecimiento de la productividad en la producción de trigo se ha más que decuplicado, escribir *El Quijote* exigiría un tiempo y esfuerzo similar, abstracción hecha del ingenio del autor. Ello supone que al bajar el coste de los productos se pueden dedicar cada vez más recursos para los servicios sin bajar el consumo de los productos industriales y, al mismo tiempo, que el coste de los servicios será creciente, independientemente de que su asignación se haga por vía privada, pública o mixta. La diferencia está en el reparto social de su financiación, no en su disminución.

Reflexión que viene a cuento, porque tanto los factores culturales y las tradiciones influyen como limitación de la presión del mercado a lo que es socialmente tolerable. Así, durante los últimos años han vuelto a tener valor de dogma afirmaciones como que al bajar los salarios automáticamente se contrata a más gente, o que la baja de tipos de interés genera inversión de por sí, olvidando la parábola del caballo y la fuente, hay que llevarle a beber agua, no se le puede obligar si no tiene sed. Keynes contestó hace muchos años la validez absoluta del dogma: la reducción de la producción en sí disminuye los ingresos, y la de salarios el poder adquisitivo, como se está compro-

⁵ *Postcapitalist society*, pág. 35.

⁶ Cfr. *op. cit.*

bando en las economías europeas, lo cual autoalimenta la depresión.

La experiencia más actual de neokeynesianismo es la que está realizando la Administración Clinton. Comenzó con un paquete en el que defendió ante el Congreso las virtudes del gasto público como inversión de futuro, poniendo particular acento en la educación y en las infraestructuras: ha situado como prioridad de su mandato la creación de un sistema nacional de salud, con una red universal de asistencia médica básica. Su actitud en defensa de la industria americana se manifiesta no sólo en la negociación del GATT, sino, de manera particular, en la política del comercio dirigido (*managed trade*) o en el increíble anuncio por la Casa Blanca del lanzamiento del coche ecológico a partir de la utilización con fines pacíficos de las cerámicas obtenidas en los procesos de investigación militar. ¡Es de imaginar cómo se hubiera puesto el grito en el cielo en el caso de que se hubiera hecho este anuncio en Bruselas!

En conclusión, resulta claro que la creación de la Unión Europea, además de su dimensión institucional, de sus valores políticos, como la ciudadanía, y de su objetivo a plazo de la moneda única, es también un espacio para las personas. No se puede pretender que este espacio esté reservado solamente a los hombres de negocios o los turistas: los estudiantes, los profesionales, los trabajadores tienen derecho a vivir en él. Además, resulta difícil que la gente no se plantee mejorar su situación mirando la del vecino —la emulación y la envidia son valores democráticos—. Por eso tiene pleno sentido el desarrollo de la política social aunque sea a once. El formular conjuntamente la creación de empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, el asegurar una protección social adecuada, el fomento del diálogo entre interlocutores sociales para desarrollar los recursos humanos y obtener un nivel elevado de empleo son parte esencial de la realización de la Unión. Asimismo, la lucha contra la marginación y la exclusión social, porque, además de que una parte de la población es más débil y está más desprotegida, la dinámica de destrucción creadora deja en la cuneta a personas, colectivos y grupos a los que hay que ayudar. El progreso no es un camino ancho y recto, sino un proceso que beneficia a unos mientras que perjudica y margina a otros, por eso debe tener factores de corrección y equilibrio que mantengan la base de la fábrica social. En la Unión Europea hay más de 40 millones de pobres. La cohesión social, frase que parecía una coletilla añadida a la cohesión económica, entendida en sentido restrictivo como un mecanismo de trans-

ferencias para reducir las desigualdades regionales, va a adquirir una actualidad dramática. Basta con ver la situación en muchos de los barrios marginales o suburbiales, en ciudades dormitorio en diversos países de la Comunidad, o los fenómenos de violencia social, xenófoba o de salvajismo de bandas con motivos tan diversos como pueden ser el rechazo a los inmigrantes o la pasión deportiva elevada a la categoría de ídolo fanático. Situación que adquiere características mucho más dramáticas en latitudes tan diversas como las urbes americanas, en donde se recurre al toque de queda, o argelinas, en donde el fundamentalismo actúa como Auxilio Social. Por ello, respetando las diferencias de tradiciones, sistemas, niveles de desarrollo, no cabe duda de que la dimensión social no puede ser un compartimento estanco, ni mucho menos una antigüalla a eliminar.

Volviendo a la cuestión inicial, es indudable que la creación del mercado interior y los siguientes pasos que se están dando están suponiendo profundos cambios en las bases mismas de la estructura social y productiva. ¿Cuál es la mejor respuesta: el desmantelamiento o la cura de adelgazamiento y rejuvenecimiento del Estado de Bienestar?

El modelo inicial del Estado de Bienestar correspondía al del Estado gestor directo de servicios públicos esenciales de manera centralizada, como son los correos, telégrafos y teléfonos (PTT) o los ferrocarriles... La evolución tecnológica unida al anquilosamiento y los costes crecientes están replanteando seriamente las ventajas de estos modelos hacia redes básicas integradas con liberalización y flexibilización de servicios finales. En ellos cabe también distinguir entre el reconocimiento de derechos fundamentales, en este caso la eliminación del riesgo social para todos los ciudadanos —cuestión de solidaridad básica a financiar vía fiscal—, y una modulación de otros aspectos, como son la uniformidad, la globalidad y la centralización del sistema. Además de las mutualidades, los fondos de inversión y de pensiones son fórmulas llenas de futuro. La distinción entre el reconocimiento de los derechos, con la universalización de prestaciones básicas, y la gestión diferenciada de sistemas de prestaciones o de ahorro para el futuro a través de sistemas voluntarios es el camino a seguir. Así, es significativo que en los últimos años se hayan extendido fórmulas de garantía de la renta mínima, con un sistema nacional en Francia (el RMI, o *revenu minimal d'insertion*), un sistema tradicional municipal para los sin techo (*hochdachloss*) en el mundo germánico, o autonómico en el caso español.

Uno de los grandes desafíos con que se enfrenta la Unión Europea es que el reconocimiento de la ciudadanía, unido a la eliminación de barreras, plantea las cuestiones del bienestar y la dimensión social en el horizonte político próximo. La seguridad y la protección sociales «están incluidas en la Carta Social a once», como cuestión en la que el Consejo decide por unanimidad. La hipótesis no es meramente teórica, porque es operativa de inmediato para los más de cinco millones de ciudadanos comunitarios residentes en un Estado diferente al de origen. Entre ellos están no sólo emigrantes tradicionales, cuyos derechos no se pueden garantizar ya sólo por convenios bilaterales, sino también muchos jubilados del Norte de la Comunidad, usuarios de los hospitales de la Seguridad Social y sus UVIs en la costa mediterránea española, por poner un ejemplo.

La solución no consiste, evidentemente, en crear un sistema centralizado y monstruoso de gestión del bienestar a nivel comunitario. Respetando la diversidad histórica y cultural de los sistemas existentes y sobre la base de la definición de derechos ya incluida en los Tratados, existen posibilidades de colaboración importantes, que pueden ir desde la regulación comunitaria de los fondos de inversión y pensiones, proyecto en marcha con contenido polémico, al establecimiento de sistemas de reaseguro comunitario en el campo de la protección social o la lucha contra el desempleo.

En cualquier caso, se trata de una cuestión que hay que afrontar como real e inmediata, ya que resulta muy difícil afirmar que se puede tener una ciudadanía común y una moneda única sin que la protección social y el bienestar tengan nada que ver con ello.

Para concluir, vale la pena recoger la opinión sobre el modelo europeo expresada por un observador lúcido, el escritor mexicano Carlos Fuentes:

«Miramos hacia Europa. Primero porque sabemos que los modelos económicos prevalentes allí son superiores al modelo supuestamente universal con que se nos ha encajonado en América Latina. Europa nos dice que la sabiduría capitalista no se agota en los modelos del goteo desde la cima —la economía vudú de Reagan y Bush—, los mismos que ya practicamos en Latinoamérica durante el siglo XIX. El modelo neoliberal aplicado a América Latina concentra la riqueza en la cima, pero no la hace llegar a la base.

Tampoco incrementa la productividad desde la base. Para ello, requerimos un modelo más cercano al de la Europa comunitaria, que incluya un capítulo social, participación obrera, negociación colectiva y la convicción de que sin una estrecha relación entre empleo, salario y productividad, una comunidad se vuelve injusta y, a la postre, se empobrece.

Requerimos, en América Latina, un equilibrio entre el sector público y el sector privado. Sólo lo puede crear el sector social, la sociedad civil y sus organizaciones. Otra vez, Europa nos da la alternativa a los modelos angostos y egoístas de monetarismo. Europa es para nosotros fuente de diversificación, advertencia antidogmática de que el mercado no es fin en sí mismo, sino medio para alcanzar fines sociales o individuales de bienestar.»