



Universidad de Navarra

Documento de Investigación

DI nº 235

Octubre, 1992

LAS CORRECCIONES SOCIALES AL MODELO ECONOMICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SU VALORACION ETICA

Antonio Argandoña

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 1992 IESE Business School.

LAS CORRECCIONES SOCIALES AL MODELO ECONOMICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SU VALORACION ETICA

Antonio Argandoña*

Resumen

La Comunidad Europea (CE) es, ante todo, un proyecto económico basado primero en la liberalización comercial y la supresión de barreras entre países; luego, en la puesta en común de algunas de sus políticas; finalmente, en la consecución de un Mercado Unico (1993) y de una Unión Económica y Monetaria (antes de finales de la década), sin omitir una posible unión política.

Pero además del proyecto económico y de sus indudables resultados positivos, la CE presenta una vertiente social. Al principio, la exigía la misma política económica practicada; más tarde, adquirió naturaleza propia. Y con el Acta Unica (1986), la reforma de los fondos estructurales (1988) y el Tratado de Maastricht (1991), el objetivo de reducir los desequilibrios de renta y riqueza que todavía se dan en la Comunidad ha pasado a primer plano.

El documento pasa revista a las políticas sociales o redistributivas de la CE desde sus orígenes en 1958, centrándose en tres bloques de temas: la política social propiamente dicha, la política regional y la de ayuda al desarrollo –las tres actuaciones en que la voluntad redistributiva se pone más claramente de manifiesto. Y se intenta una valoración ética de dichas políticas, sobre la base de principios fundamentales de la doctrina social, como el destino universal de los bienes, el derecho al trabajo y la solidaridad.

Se concluye que hay razones tanto económicas como éticas para llevar a cabo esas políticas; que la función supranacional de la CE se manifiesta en el principio de subsidiariedad –recogido con estas mismas palabras en la propia legislación comunitaria–, que la eficiencia económica está íntimamente unida a la función social de esa legislación, y que no faltan en ella contradicciones y limitaciones que ahora, en una época de cambio, invitan a una revisión de los objetivos y medios de dicha política.

* Profesor de Análisis Social y Económico para la Dirección, IESE

LAS CORRECCIONES SOCIALES AL MODELO ECONOMICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SU VALORACION ETICA

Introducción

La Comunidad Europea (CE) fue, en su momento, una novedosa iniciativa de liberalización comercial, libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, y puesta en común de ciertas políticas (agrícola, transporte, etc.). Con el paso del tiempo, las dimensiones de la CE se han ido ampliando: se han incorporado nuevos países (de seis a doce), y hay expectativas de nuevas ampliaciones; se ha extendido su ámbito, de algunos aspectos de lo económico a toda la gama de acciones económicas, a lo social y aun a lo político¹, y se han introducido nuevas políticas, al tiempo que se ampliaban y profundizaban las antiguas. Una parte importante de esa ampliación del ámbito y de las actuaciones comunitarias es la atención a lo social, que estaba ya presente en las actuaciones iniciales, pero que ha conocido un desarrollo muy amplio a lo largo de siete lustros.

El objeto de este documento es explicar *cómo han ido cambiando las políticas sociales* (redistributivas, regionales, de desarrollo, etc.) en la CE a lo largo de su historia, a fin de intentar *un juicio sobre su significación ética*. A tal efecto, se explica primero el papel de la CE en el desarrollo de sus miembros, para describir luego la dimensión social de la Comunidad (cómo surgió y cómo se desarrolló a lo largo del tiempo), su política regional (con especial énfasis en los cambios recientes) y su política de desarrollo, para acabar con una valoración moral.

Como es lógico, la cobertura de este documento es parcial: un juicio completo sobre el tema exigiría una consideración mucho más amplia sobre cómo se han modificado no sólo los niveles de vida y las oportunidades, sino también los hábitos y los valores de los ciudadanos comunitarios (y aun de los que quedan fuera de ella)².

¹ Prueba de ello es la pérdida del calificativo "Económica" en el nombre de la Comunidad, a raíz del Tratado de Maastricht (diciembre de 1991).

² Hay otras políticas redistributivas a las que no haré referencia aquí. De algún modo, toda política económica lleva siempre consigo una redistribución de renta o de riqueza, de unos agentes económicos a otros. Además, las políticas comunitarias pretenden complementar, corregir y coordinar las de los Estados miembros, con lo que el análisis de los resultados de aquellas debe hacerse en el contexto más amplio de las políticas de cada uno de sus miembros.

El papel de la Comunidad Económica Europea

A los 35 años de su fundación, el historial de la Comunidad Europea (CE) es positivo, desde muchos puntos de vista.

Los países que firmaron el Tratado de Roma en 1957 estaban implicados, unos años antes, en la guerra más cruenta de la historia. Catorce años después de la paz, se puso en marcha una unión aduanera, la libertad de movimientos de personas, capitales, bienes y servicios (el Mercado Común), y una integración de políticas (la Unión Económica) cada vez más intensa, para continuar con la eliminación total de barreras (el Mercado Unico de 1993) y el proyecto de una Unión Económica y Monetaria (UEM), con una moneda única, un Banco Central Europeo y una cuidadosa coordinación de las políticas macroeconómicas, para antes del fin de esta década. Y queda por delante la expectativa de una unión política, hoy aún lejana, pero mucho más viable ahora que en cualquier otro momento de los últimos siglos.

La CE fue un proyecto dinámico y ambicioso en su desarrollo y en su amplitud. Los seis países fundadores son ya doce, más una lista de espera que abarca, potencialmente, el resto de Europa, incluidas las economías que hace poco formaban el núcleo del imperio comunista.

Los *resultados económicos* han sido también muy positivos. El crecimiento del nivel de vida de los Estados miembros ha sido importante, y aunque hubiese tenido lugar sin la integración económica, no cabe duda que se ha beneficiado de ella, como también de la eliminación de barreras y de las ventajas de un comercio más libre y competitivo³.

Pero por encima del crecimiento cuantitativo llaman poderosamente la atención *las transformaciones* experimentadas por las economías comunitarias: las estructuras productivas han pasado de agrarias a industriales avanzadas; los niveles de vida, del subdesarrollo (en algunos países) a los lugares más adelantados en el concierto mundial; y lo mismo puede decirse del progreso tecnológico, del aumento de oportunidades, de la formación, del cambio de mentalidades, etc.

Por supuesto, no faltan sombras en el cuadro. Los cambios han sido duros, a veces muy duros, para grupos sociales desprotegidos. Europa ha solucionado los problemas de muchos emigrantes, pero no siempre ha sabido integrarlos en su propia cultura. El desempleo creciente de los años setenta no ha podido reducirse a niveles razonables en los ochenta. Europa ha sabido ser liberal con sus socios, pero a menudo ha sido proteccionista frente a terceros países, incluso aquellos en vías de desarrollo. Europa ha perdido los valores que le dieron durante siglos una misión en el mundo, y no ha sabido encontrarlos de nuevo. Se enfrenta a una población que envejece y no se renueva, porque tuvo miedo a la vida –quizá porque antes tuvo miedo a la muerte. Pero éstos son defectos no tanto del proyecto económico como de la cultura europea, de su complejo de ideas y valores que está sometido, desde hace siglos, a un proceso descristianizador.

³ Marques-Mendes, A.J., en «Economic Integration and Growth in Europe», Croom Helm, Londres, 1986, calculó que la mitad del crecimiento de los Seis hasta la crisis del petróleo de 1974 se debía directamente al efecto de la integración. Emerson, M. et al., en «The economics of 1992. An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community», *European Community*, 35, 3, 1988, ampliaron el efecto total a un 6% del PIB comunitario. Y no cabe duda de que los países pobres de la periferia, como Irlanda, Grecia, Portugal y España, han acelerado su crecimiento después de su adhesión.

El proyecto económico

El proyecto económico europeo, tal como se va explicitando en el tiempo, tiene una lógica clara. Para empezar, una *unión aduanera*: la supresión de aranceles entre los Estados miembros, a fin de reducir los costes de importación y exportación. El comercio intracomunitario se acelera, movido por dos fuerzas motoras: la creación de comercio (se importa y exporta más que antes) y la desviación de comercio (muchos intercambios que antes tenían lugar con otros países, ahora se circunscriben a los socios comunitarios). El efecto final es una *mayor eficiencia económica*: los productos, servicios y factores se adquieren allí donde son más baratos⁴, y al suprimir las barreras comerciales, los países tienden a especializarse en aquello en lo que son más eficientes. La estructura productiva y la ventaja comparativa de los países cambian. Y todo ello aumenta la capacidad de crecimiento y de creación de empleo.

Pero Europa no se conforma con ser una unión aduanera, sino que pretende que también los recursos –las personas y los capitales– se puedan mover libremente en su ámbito. Es el *mercado común*, que impulsa nuevo efecto de eficiencia y de cambio. Luego (conceptualmente, no en el tiempo) viene la *unión económica*: se armonizan las políticas (primero las comerciales, luego la agrícola y la de transporte, después las demás, poco a poco). La interdependencia se acentúa.

Más adelante vienen los intentos de estabilizar los movimientos de tipos de cambios, que cuajan, finalmente, en el Sistema Monetario Europeo (SME), en 1979. La estabilidad cambiaria implica la tendencia a la igualación de las tasas de inflación, a un nivel bajo, lo que, a su vez, debe aumentar la competitividad, la estabilidad económica y social y las ventajas de la especialización –la eficiencia, de nuevo. Y se decide dar un nuevo paso para la verdadera integración comercial: la formación de un *mercado único* en que desaparecerán las barreras todavía existentes a la libre circulación de bienes y servicios, capitales y personas (el reto de 1993). Y se diseñan las siguientes fases de la Unión Económica y Monetaria: la coordinación de políticas macroeconómicas, la fijación definitiva de los tipos de cambio, la moneda única y el Banco Central Europeo.

Lo que caracteriza este proceso es la *búsqueda de la eficiencia* (cosa lógica en una tarea que es, ante todo, económica). Los argumentos básicos se plantean en términos de ventajas comparativas, productividad, tasas de crecimiento, creación de empleo, estabilidad interna y externa... No es que no haya razones de otro tipo, pero son secundarias, están al servicio del imperativo económico. La aproximación a la unión política, la cooperación militar, el desarrollo de mecanismos e instituciones de gobierno supranacional, la política exterior común... son el entramado político, presente en todo el proceso, pero no dominante: Europa se une por la economía, por el libre comercio, la eficiencia, la competitividad, la mejora del nivel de vida y el crecimiento. Otros factores, como el cultural o el religioso, apenas son una anécdota en el progreso hacia la Unión Económica y Monetaria.

Europa, pues, crece y cambia en un proceso único, a partir de la firma del Tratado de Roma (1957). Su motor es, ya lo hemos dicho, económico. Su finalidad declarada, también *económica* (aunque la política está siempre subyacente). ¿Es esto éticamente incorrecto? No, por supuesto. La eficiencia (que, en sentido amplio, podríamos definir como la obtención del mejor resultado con los recursos disponibles) es lo que caracteriza a los procesos económicos. No es un fin en sí

⁴ O mejor, se compra más barato que antes, pero no necesariamente al precio menor, en la medida en que la CE mantiene una tarifa arancelaria exterior común.

misma, sino que debe estar subordinada al fin del hombre: se puede usar para el bien o para el mal. Los “padres de Europa” la buscaban, indudablemente, con buen fin: querían mejorar el nivel de vida de los pueblos, ofrecerles mayores posibilidades de crecimiento, abrir sus economías al intercambio, hacerlas más competitivas y, por tanto, más firmes. Querían, sobre todo, superar las divisiones y guerras (empezando, históricamente, por el antagonismo franco-alemán)⁵, y crear una solidaridad *de hecho* entre los países europeos (la solidaridad de intereses económicos), para alcanzar luego, a partir de ella, metas más altas⁶.

La dimensión social

Lo que aquí llamamos la *dimensión social* de la CE admite muchas interpretaciones, porque, de alguna manera, todas las políticas son sociales (y también redistributivas). Dado que el núcleo de nuestra explicación son los fondos comunitarios, nos hemos centrado fundamentalmente en lo que habitualmente se ha llamado política social o redistributiva en la CE, alrededor del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, con una referencia a lo que podrían ser políticas redistributivas directas hacia el exterior, alrededor del Fondo Europeo de Desarrollo. No trataremos, sin embargo, del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)⁷.

La explicación de esa dimensión social de la Comunidad la haremos al hilo de los desarrollos históricos. Distinguiremos cuatro períodos, que corresponden a sucesivas ampliaciones en los fines y en los medios de la política social de la CE. Más adelante veremos la política regional, también de contenido y repercusiones sociales, que acaba interrelacionándose con la política social desde el Acta Unica (1986).

Los períodos aquí considerados –con una considerable arbitrariedad en la selección de las fechas– son:

1. 1958-1972, desde los orígenes hasta la primera ampliación de la Comunidad. La política social se caracteriza, en esos años, por su carácter restringido y su vinculación a objetivos económicos.
2. 1973-1978. La política social se amplía, se desentiende de los objetivos económicos y se vuelve claramente redistributiva.

⁵ Los antecedentes del Tratado de Roma son tanto políticos como económicos. Entre los primeros figuran el llamado “movimiento pan-europeo”, el Consejo de Europa (1949), el Consejo Europeo de Defensa (27 de mayo de 1952, abortado en 1954), la Unión Europea Occidental, etc. Los de índole económica empiezan con el Plan Marshall (1947) y la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, más tarde OCDE), la Unión Europea de Pagos y la creación del Benelux. De modo más inmediato, arranca con la propuesta del ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, sobre la creación de una autoridad superior para las industrias del carbón y el acero (9 de mayo de 1950), la firma del Tratado que creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (18 de abril de 1951), las propuestas de formar autoridades similares en otros campos (agricultura, transportes, salud, etc.), la conferencia de Messina (junio de 1955) y el Informe Spaak (1956), que conducen a los Tratados de Roma (25 de marzo de 1957), que crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). La unificación de la CECA, la CEE y el EURATOM en una estructura única data de 1965.

⁶ El “método” de la integración progresiva se debe a Jean Monnet. Se trata de poner a diversos países a solucionar problemas concretos comunes mediante la creación de autoridades supranacionales, con la esperanza de que así se desarrollaría progresivamente la solidaridad y se iría preparando la futura unidad política.

⁷ Creado en 1962, el FEOGA cumple dos funciones, a las que corresponden sus dos secciones: el sostenimiento de los precios y rentas agrarias –Garantía, la más importante–, y las acciones estructurales –Orientación.

3. 1978-1985. Período de crisis industrial y preparación para superarla. La política social carece de un objetivo claro.
4. 1986-1991. La Comunidad, ampliada a doce miembros, emprende una nueva etapa, hacia el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria, lo que exige una revisión de la solidaridad intraeuropea. El período viene marcado por la reforma de los fondos estructurales, en 1988.
5. 1992-... La firma del tratado de Maastricht abre nuevas perspectivas a la política social –y a toda la CE.

1958-1972. Los inicios de la política social

El proyecto comunitario era *un proyecto económico de inspiración liberal*: lo que iba a poner a Europa en la vía de la prosperidad era la apertura de las fronteras, la ampliación del mercado y la libre circulación de bienes y factores productivos, la supresión de intervenciones, controles y barreras (fuese su origen el Estado, el corporativismo o los grupos de intereses), así como el reconocimiento y la potenciación de las libertades económicas (de establecimiento, de comercio, de trabajo, de emigración, etc.), basadas en las libertades políticas y en la democracia. Y las políticas emprendidas apuntan en esa dirección. Un proyecto liberal, porque lo eran los aires que corrían por los países europeos⁸.

Pero el proyecto europeo tenía también *una dimensión social*, como corresponde al pensamiento político de los hombres que formaron la unidad europea: Monnet, Schuman, Spaak, Adenauer, De Gasperi... Se trataba no sólo de conseguir un volumen de producción mayor, sino de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, de erradicar la pobreza y el desempleo, de conseguir la solidaridad –aunque en un sentido limitado. No obstante, esa dimensión social fue, al principio, *secundaria*. Primero, porque se esperaba que los objetivos sociales se conseguirían como *consecuencia directa de los resultados económicos*: crecimiento del producto, creación de empleo, modernización de las estructuras productivas, libre comercio, etc.

Segundo, se consideraba que *la política social no era un asunto de la CE, sino de los gobiernos nacionales*. En efecto, los europeos de los años cincuenta tenían muy vivos en su memoria los conflictos sociales, el desempleo y la miseria de los años de entreguerra –que muchos consideraban la causa última del auge de los totalitarismos y de la segunda guerra mundial. Por tanto, todos sus gobiernos tenían metas claras de promoción del empleo, fomento de la vivienda, creación o potenciación de un sistema asistencial público (pensiones, seguro de enfermedad, etc.), subvenciones a la educación, etc. Y no estaban dispuestos a abdicar de esta responsabilidad en la incipiente Comisión Europea.

⁸ Esta afirmación debe ser matizada. Al acabar la segunda guerra mundial, todos los países aplicaron políticas liberales, al menos en tres sentidos: 1) confiaban en los mecanismos de mercado y en la iniciativa privada; 2) suprimieron los controles establecidos durante la guerra, y 3) abrieron la economía a otros países, huyendo del proteccionismo de los años treinta. Pero había todavía diferencias grandes en cuanto a la concepción del papel del Estado en la economía: mientras los planificadores franceses lo convirtieron en motor de su crecimiento, los cristiano-demócratas alemanes e italianos confiaron en la iniciativa privada, como los conservadores británicos (pero no los laboristas), etc. De todos modos, puede afirmarse que los aires que corrían por Europa a principios de los años cincuenta eran bastante liberales (con excepciones: los regímenes de Franco en España y Salazar en Portugal, el Frente Popular francés, el modelo sueco, etc.).

Porque, además, *la CE no surgía como un gobierno supranacional*, sino como una autoridad de ámbito y contenido limitados, que necesitaba contar con la aquiescencia de los gobiernos nacionales para cada paso que quisiese dar más allá del Tratado de Roma, y que tenía ya una formidable tarea ante sí, poniendo en marcha primero la unión aduanera, y luego las políticas, como la agrícola y la de transportes, que los Estados miembros habían decidido poner en común.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la CE no tuviese una política social propia. Pero en los primeros años *no tuvo una vertiente redistributiva*, sino sólo *de apoyo a la política económica* –principalmente, a la laboral–, mediante la igualdad de oportunidades y la no discriminación como principios, y las siguientes acciones:

1. Coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social

Uno de los pilares del Mercado Común era la libre circulación de trabajadores por todo el territorio de la Comunidad. Pero había obstáculos a esa libre circulación, como la disparidad de regímenes de seguridad social entre países, que hacía incierta la situación de un trabajador emigrante, el reconocimiento de sus derechos, etc. El criterio de armonización que se siguió (art. 51-CEE) fue otorgar a los trabajadores procedentes de otros países comunitarios los mismos derechos que los de los trabajadores nacionales⁹. Las tesis de los que deseaban una armonización de seguridades sociales más generosa, ampliando su extensión y haciéndola extensiva a trabajadores procedentes de países no comunitarios, tuvo que esperar a otra coyuntura.

2. El Fondo Social Europeo (arts. 123 a 127-CEE)

Los cambios económicos que el Mercado Común iba a provocar podrían incidir negativamente en determinados colectivos, que caerían en el desempleo transitorio mientras sus industrias se reconvertían, o que deberían cambiar sus cualificaciones, o su residencia, para conseguir otro empleo. Se trata, en definitiva, de problemas inherentes a la misma evolución económica de una economía abierta y dinámica, pero problemas que había que solucionar, por razones económicas (poner a disposición de los sectores con futuro una mano de obra adecuada, en número, cualificación y localización), y también por razones humanitarias (había que posibilitar y facilitar la adaptación de los trabajadores a las nuevas condiciones de empleo).

Con este fin se creó el *Fondo Social Europeo* (FSE). «A instancia de un Estado miembro, el fondo (...) cubre el 50% de los gastos consagrados por este Estado o por un organismo de derecho público, a partir de la entrada en vigor del presente Tratado:

- a) A asegurar a los trabajadores un nuevo empleo productivo mediante la reconversión profesional o indemnizaciones por traslado.
- b) A conceder ayudas en favor de trabajadores cuyo empleo se haya reducido o suspendido temporalmente, de forma total o parcial, como consecuencia de la conversión de la empresa a otras producciones, para permitirles conservar el mismo nivel de retribución hasta que sean nuevamente empleados de plena dedicación» (art. 125-CEE).

⁹ Los derechos adquiridos en un país se transmitían y acumulaban a los recibidos en otros países comunitarios; se reconocía el derecho a percibir pensiones procedentes de un país cuando el emigrante cambiaba su residencia, etc.

Se trata, pues, de dos modalidades de ayuda: una, para favorecer la *movilidad laboral*, y otra, para atender a situaciones de *desempleo transitorio*, especialmente para la recolocación de los parados¹⁰.

Nótese que se trata de un fondo subsidiario, que *apoya y complementa las acciones de los gobiernos nacionales, que reembolsa a posteriori* los gastos en que los Estados miembros hayan incurrido, y que posee una dotación limitada dentro del presupuesto anual de la CE¹¹.

En resumen, la política social en el período 1958-1972 es más bien *una política auxiliar, de medios limitados y sujeta a una interpretación restrictiva de sus objetivos*, que se someten a los de índole económica.

1973-1978. La política social se vuelve redistributiva

En enero de 1973 entraron a formar parte de la CE, como miembros de pleno derecho, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; los Seis se convirtieron en los Nueve, y los ajustes consiguientes a esta ampliación llevaron a *replantear los objetivos de la política social*.

Se trata de una revisión paralela a la que tenía lugar en los distintos países. La era de la abundancia de los años sesenta había despertado nuevas expectativas sobre el derecho al trabajo, el estado del bienestar, el papel del gobierno, etc. El pleno empleo parecía ahora una meta factible, con costes bajos. Las políticas económicas se hicieron más detallistas, esperando alcanzar numerosos objetivos mediante una adecuada combinación de instrumentos, lo que exigía un papel más activo del Estado¹². La seguridad social, la enseñanza y la sanidad gratuitas, la protección del desempleo, etc. no debían quedarse en mínimos, sino cubrir generosamente las necesidades de la población. Y la redistribución de la renta, mediante políticas impositivas y de gasto público, era cada vez más un imperativo político.

Pero a finales de los sesenta, todos los países europeos padecen trastornos económicos y sociales que desembocan en *una ola de descontento*, primero universitario (mayo de 1968), luego social y laboral. Son años de fuertes aumentos salariales con inflación creciente, dificultades y cierres en algunas industrias (por la competencia de las nuevas economías industrializadas), aumento del desempleo, sensación de que la equidad social está aún lejos de lograrse... Eran los preámbulos de una crisis que, con mucha mayor gravedad, tomaría carta de naturaleza después de la elevación de precios del petróleo en otoño de 1973.

Dentro de la CE, la conclusión del período transitorio invitaba a *reconsiderar los objetivos y los medios de las políticas comunitarias*. En la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de París, en octubre de 1972, se propuso que el objetivo último de la expansión económica debía ser la reducción de los diferenciales de niveles de vida dentro de la Comunidad, lo que implicaba la puesta en práctica de un Programa global de Acción Social, que fue aprobado por una Resolución de 21 de enero de 1974.

¹⁰ De hecho, en este período, el 97% de los fondos del FSE se dedicaron al primer objetivo (formación profesional y reciclaje), pues la situación del mercado de trabajo era boyante, la demanda de empleo alta y la inmigración también elevada.

¹¹ El FSE se reformó en 1971, sustituyéndose los pagos ex post por aportaciones directas, dándole mayor flexibilidad y ampliando sus recursos.

¹² Significativamente, Alemania abandona la economía social de mercado.

Los objetivos del programa eran tres: pleno empleo, mejora del nivel de vida de los trabajadores y participación de los interlocutores sociales en los procesos de decisión de la CE. Veámoslos con más detalle.

1. Consecución y mantenimiento del pleno empleo

Ya hemos señalado que los acontecimientos económicos y sociales estaban provocando un aumento del desempleo. Para combatirlo se tomaron tres tipos de medidas, a nivel comunitario:

- a) *Renovación del FSE* (Reglamento de 4 de febrero de 1971), que preveía las siguientes intervenciones:
 - Cuando el empleo se viese amenazado o afectado por una acción comunitaria, o exigiese una actuación común (art. 4)¹³.
 - Cuando lo que causaba el desempleo era el funcionamiento del Mercado Común, dando lugar a intervenciones automáticas: a) en regiones en que el retraso industrial o la baja actividad provocaban desequilibrios graves y duraderos en el empleo; b) en ramas de actividad en que el progreso técnico originaba cambios importantes en los conocimientos profesionales necesarios, y c) en grupos de empresas afectadas por las modificaciones en la producción o en las ventas. El objeto de estas intervenciones era suprimir el desempleo estructural de larga duración, preparar mano de obra cualificada e instalar o reajustar la mano de obra perjudicada por los cambios económicos.

Los medios para estas acciones fueron, principalmente, ayudas financieras del FSE. Pero los resultados no fueron brillantes (y lo mismo ocurrió con las actuaciones nacionales): las ayudas fueron dispares y tardías, sin un norte claro y sin coherencia. En 1977 (Reglamento 77/801 de 20 de diciembre) se volvió a reformar el FSE, para poner más énfasis en las regiones y sectores más necesitados, sea por la reconversión industrial, sea por el retraso en el desarrollo.

b) *Política común de formación profesional.*

c) Mejora en la transparencia del mercado de trabajo y en la cooperación entre Administraciones nacionales en este campo.

2. Mejora de las condiciones de vida y de trabajo

Constituyó el objetivo prioritario de la política comunitaria¹⁴.

A pesar de la centralidad de los objetivos, las acciones fueron irregulares y dispersas. Esto, sumado a la situación económica del período (crisis industrial, pérdida de competitividad, altos costes laborales, falta de inversiones, desempleo creciente, inflación elevada, etc.), explica lo exiguo de los resultados alcanzados.

¹³ Se llevaron a cabo acciones para minusválidos, sector textil, agricultores que abandonaban el sector, mujeres, emigrantes, etc.

¹⁴ El programa de lucha contra la pobreza (adoptado el 22 de julio de 1975) formaba parte de este objetivo, así como las acciones de igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo (aproximación de las legislaciones nacionales e igualdad de trato en la seguridad social), protección a los trabajadores (lucha contra abusos), prevención de los accidentes de trabajo y protección de la salud, y mejora de la calidad de vida (protección a los consumidores).

3. Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales

Abundaron las propuestas para intensificar la participación de los trabajadores, tanto en las empresas como en la propia CE. Los avances fueron escasos (proyecto de sociedad anónima europea, armonización del derecho de sociedades, etc.)¹⁵.

La simple lectura de los problemas y de las acciones señalados muestra el notable cambio experimentado por la política social comunitaria: deja de estar sujeta a la política económica y adquiere *naturaleza propia* (yendo más allá de lo que estaba previsto en el Tratado de Roma); se vuelve eminentemente *redistributiva, con criterios sociales, no económicos*; y aunque sigue dependiente de las políticas nacionales en algunos aspectos, se independiza de ellas en otros.

Lo que estaba ocurriendo en aquellos años no resultaba evidente entonces (faltaba perspectiva histórica). Se ignoraron las limitaciones propias de la economía, se pidió al Estado más de lo que podía dar, se desestabilizó el sistema económico, se resintieron sus mecanismos y se restó flexibilidad a los mercados. No es de extrañar, pues, que la política social *se dispersase* en numerosos objetivos (un problema que se agudizaría en el período siguiente). Lo que el Programa de Acción Social tenía de política redistributiva pura quedó pronto superado por la crisis, y acabó convirtiéndose en un mero *sostenimiento de rentas y protección de trabajadores desocupados* –que no era poco, pero que tampoco era lo que se esperaba de él.

En el fondo, como veremos más adelante, la política social había aceptado el objetivo de redistribuir la renta y la riqueza, pero con un criterio meramente cuantitativo y respondiendo a unas peticiones sociales que querían participar en una tarta creciente, y no hacer crecer la tarta. En definitiva, *la política social equivocó su meta*: se olvidó del por qué –de la dignidad del hombre, en definitiva–, y buscó sólo el resultado –y el resultado económico, cuantitativo, no la mejora del hombre.

1978-1985: la política social en la crisis

Este período es, de alguna manera, continuación del anterior, con un agravante: en 1977 la CE rechaza el proyecto Tindemans de Unión Europea, lo que dejó a los Nueve sin un norte claro, en medio de una dura crisis. La política social fue *continuista, perdió imaginación* y se limitó a tratar de resolver *problemas concretos* (sobre todo, los relacionados con el desempleo). Podemos señalar en este período tres bloques de acciones.

1. *Distribución del trabajo*. Se llevaron a cabo acciones para el reparto equitativo del empleo: limitaciones a las horas extra, jubilación flexible, trabajo a tiempo parcial, temporal, intermitente, etc. Eran las actuaciones que intentaban también los gobiernos nacionales, con escaso éxito.
2. *Fortalecimiento del FSE*. Los fondos se dedicaron preferentemente a combatir el desempleo de larga duración y a la creación de oportunidades de trabajo para los menores de 25 años. Se redujo el abanico de actuaciones, apoyando a las políticas nacionales.
3. *Formación profesional de los jóvenes*.

¹⁵ El proyecto de Directiva Vredeling, de 1980, establecía procedimientos de información y consulta a los empleados en las multinacionales europeas, pero no prosperó.

En definitiva, la política social del período presenta los caracteres de la fase anterior, pero acentuados: dispersión, falta de norte, falta de coherencia, etc.

Pero lo ocurrido con la política social comunitaria es reflejo de una evolución más amplia. En esos años, la profundidad de la recesión económica y sus caracteres muestran la *crisis del estado del bienestar*. Los expertos empiezan a pensar que la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos debe apoyarse más en la eficiencia económica, en la competitividad y en el esfuerzo personal que en la ayuda genérica del Estado. Las medidas que se adopten deben ser selectivas, dirigidas a problemas concretos, y respetar las motivaciones y las restricciones económicas, si se desea evitar sus efectos perjudiciales. Las políticas deben ser más flexibles, y deben apoyarse más en el consenso que en la decisión autoritaria.

Asimismo, las acciones deben desarrollarse cada vez más en el *ámbito europeo*, como lo exige la creciente interdependencia entre los países. Pero ello no quiere decir que sea deseable la uniformización: primero, porque la mayor parte de la política social sigue siendo responsabilidad de los gobiernos nacionales, y la CE no pretende sustituirlos en este cometido; segundo, porque las peculiaridades de la organización social (“red de seguridad” familiar, actuaciones privadas de servicio social, actitudes ante el riesgo, etc.) siguen siendo muy importantes, incluso en un contexto globalizado, y tercero, porque la misma variedad de actuaciones y de regímenes de seguridad social es una muestra de la variedad y riqueza de la actuación del hombre y de su respuesta a los retos y problemas con que se encuentra, y sería lamentable perder esa riqueza.

Lo que la CE no supo recuperar entonces fue el norte de su política social –la dignidad del hombre–, y siguió insistiendo en objetivos de menor entidad. De esa situación vino a salvarla la recuperación económica, que en Europa tuvo lugar a partir de 1984 (un año después en España). No se resolvieron los problemas de fondo, pero se escondieron debajo de la alfombra de un crecimiento que volvía a ser elevado: el desempleo empezó a reducirse, el nivel de vida mejoró, las expectativas económicas se recuperaron... Pero esto corresponde ya a la siguiente etapa.

1985–1991. Hacia el Mercado Unico

En 1986, la CE da un nuevo paso adelante en la integración, aprobando el *Acta Unica*, que modifica el Tratado de Roma en aspectos importantes. En lo que a nosotros nos afecta, el título y del Acta Unica hacen patente el mandato comunitario de *reforzar la solidaridad y la cohesión económica y social*¹⁶, cuya necesidad venía reforzada por las últimas incorporaciones: Grecia (1981), Portugal y España (1986). Los nuevos miembros, todos ellos periféricos y de nivel de vida inferior al promedio comunitario, aumentaban la heterogeneidad de los Nueve. Además, era de temer que cuando esos países llevasen a cabo los ajustes de su estructura productiva y social que la adhesión llevaba consigo, se acentuarían en su seno los desequilibrios y las desigualdades económicas y sociales.

Así pues, *la política social dejó de ser un complemento a las políticas económicas*, y reforzó su lugar propio en la Comunidad. La idea de la *Carta Social Europea* acentuó esa ampliación de los objetivos de la política social (participación de los trabajadores en las empresas, armonización y extensión de medidas de higiene y seguridad en el trabajo, reconocimiento mutuo de diplomas a efectos de garantizar la movilidad de la mano de obra, mejora de la situación de las mujeres y los inmigrantes, etc.).

¹⁶ «Para promover su desarrollo armónico, la Comunidad debe desarrollar y poner en práctica las acciones que conduzcan al fortalecimiento de su cohesión económica y social» (art. 130-A).

La puesta en práctica de esta *nueva fase* de la política social comunitaria tiene lugar mediante un nuevo “Reglamento marco” (2052/88, de 24 de junio de 1988) y la *reforma de los Reglamentos de los Fondos Estructurales* (FE)¹⁷. Dado que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ocupa un lugar central en este esquema, conviene repasar la política regional comunitaria antes de explicar la situación actual de los programas sociales.

La política regional

El segundo instrumento redistributivo y corrector de desigualdades en la CE es la política regional. Su desarrollo es tardío, ya que el Tratado de Roma no otorgaba a las instituciones comunitarias responsabilidad o atribuciones sobre esta política¹⁸.

La necesidad de una política regional en la CE es consecuencia de la diversidad de regiones que la integran y de los diferentes efectos que sobre ellas tienen las distintas políticas comunitarias. Lo primero es obvio: dado que en la Comunidad hay regiones ricas y pobres, ¿puede permitirse que subsistan las disparidades de renta, riqueza, empleo, oportunidades, etc. entre ellas? ¿Es eso compatible con los objetivos de la CE? ¿Puede convertirse en un freno al desarrollo y en una causa de conflictos? Esto justificaría actuaciones comunitarias dirigidas a *igualar el nivel de vida y las oportunidades* de las diferentes regiones, y a evitar la aparición de nuevas disparidades¹⁹.

En cuanto al segundo problema, la integración y la aplicación de las políticas económicas, tienen efectos diferentes sobre distintas regiones, como consecuencia de los cambios económicos que provocan²⁰. En esas condiciones, parece lógico que la Comunidad desarrolle también acciones dirigidas a paliar los efectos de la integración y de la aplicación de sus políticas sobre las regiones perjudicadas.

Las políticas regionales en los años setenta y ochenta

Aunque, como ya hemos señalado, la política regional no figuraba explícitamente en la panoplia de acciones de la Comisión, ésta fue ganando, lenta y perseverantemente,

¹⁷ Como su nombre indica, son los fondos dirigidos a operaciones estructurales, no coyunturales: FSE, FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FEOGA-Orientación.

¹⁸ Aunque el art. 92-CEE trataba de las ayudas a regiones de bajo nivel de vida o alto desempleo, y el 130-CEE contemplaba las acciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el desarrollo regional (el BEI ha sido, de hecho, un banco de desarrollo regional).

¹⁹ Las disparidades regionales se redujeron en los años de fuerte crecimiento económico (hasta mediados de los setenta, y desde mediados de los ochenta), pero se incrementaron en los períodos de crisis. He aquí algunos indicadores de las disparidades aún existentes: 1) entre 1983 y 1988, las regiones más pobres de la CE (aquellas cuya renta per cápita es inferior al 75% de la media de los Doce) vieron reducido su nivel relativo de renta, del 67,9 al 66,9%; 2) la renta per cápita de las diez regiones más ricas es tres veces mayor que la de las diez regiones más pobres; 3) el desempleo en las 25 regiones más pobres era, en 1986, más de cinco veces mayor que el de las 25 regiones más ricas; 4) la dotación de infraestructuras de base (transportes, telecomunicaciones, energía, agua potable, protección del medio ambiente) de las diez regiones más ricas era tres veces mayor que la de las diez regiones más pobres; 5) en Países Bajos, Alemania y Dinamarca, el 85% de los jóvenes de 15 a 19 años sigue estudios, frente al 40% en Portugal, y 6) en 1987, los desequilibrios regionales en la CE eran parecidos a los existentes en 1970.

²⁰ En general, la integración económica suele favorecer a las regiones más ricas, al desarrollar más las producciones de mayor contenido en capital y tecnología, que suelen radicar en zonas más avanzadas.

la conformidad de los Estados miembros para desarrollarla, en los dos frentes apuntados: *regiones retrasadas* y *regiones en declive industrial*.

En los años setenta, la política regional empieza a ocupar un lugar relevante en la CE, por varias razones:

1. Se habían conseguido ya objetivos previos en otros frentes.
2. La incorporación de Reino Unido aportó un mayor interés por los problemas regionales.
3. La crisis económica acentuó los problemas de determinadas zonas²¹.

Paso importante en la política regional comunitaria fue la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aprobado el 18 de marzo de 1975, para estimular las inversiones en regiones necesitadas, con dos tipos de acciones, principalmente: subsidios para infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones, etc.) y subsidios para el desarrollo de *actividades económicas* con futuro (plantas, instalaciones industriales, artesanía, turismo, etc.).

Los *resultados* del FEDER fueron reducidos, por lo menos hasta principios de la década de los ochenta:

1. La escala de sus operaciones era modesta.
2. Los fondos se atribuían según cuotas nacionales, por lo que no guardaban una relación clara con las necesidades regionales, a nivel europeo.
3. El FEDER apenas pudo influir en los proyectos regionales que los gobiernos nacionales le proponían. Las limitaciones sociales y éticas a esa política de redistribución regional no se percibieron entonces.

El tipo de ayudas que el FEDER proporciona pretende no sólo *redistribuir la renta*, sino también alcanzar la eficiencia económica. En efecto, no se trata simplemente de sostener a los desempleados, sino, sobre todo, de crear oportunidades en las regiones necesitadas, sea mediante infraestructuras (bajo el supuesto de que éstas influyen positivamente en aquella creación de oportunidades), sea colaborando en el desarrollo de proyectos de inversión productiva²².

²¹ En esos años se producen también cambios externos que llevan a esa reconsideración de las políticas regionales: 1) la crisis económica, ya señalada, que aumentó el desempleo y agravó los problemas regionales a escala mundial; 2) la mayor presencia política de los gobiernos regionales y locales, al lado de o frente a los gobiernos centrales; 3) en el plano teórico, se revisaron las conclusiones sobre la política regional, poniéndose énfasis en la descentralización, desconcentración e internacionalización de las acciones regionales, y 4) también por la creciente competencia internacional, la intensificación del cambio tecnológico, etc., que cambiaron la naturaleza de los problemas regionales.

²² En la reforma de 1977 se establecieron cuatro tipos de regiones a las que se dirigirían las ayudas: 1) regiones atrasadas; 2) regiones en declive industrial; 3) regiones afectadas por los cambios industriales de la CE, y 4) regiones transfronterizas. También se intensificó la coordinación de la política regional con otras políticas comunitarias, así como con las políticas nacionales. El FEDER fue ampliado y reformado de nuevo en 1987, a raíz de la incorporación de España y Portugal. Se ampliaron sus fondos y se modificó el sistema de cuotas por países, estableciéndose un máximo y un mínimo entre los cuales se pueden mover los recursos otorgados, según el interés comunitario de los proyectos nacionales recibidos. Además, el FEDER financia también proyectos de iniciativa comunitaria (de carácter plurirregional), promueve los recursos nacionales (pequeñas empresas, artesanía, turismo, etc.) y proporciona ayudas para capital humano. Finalmente, la CE desarrolla otras acciones en el ámbito que aquí nos ocupa, como la coordinación de políticas regionales nacionales, la coordinación con las instituciones financieras comunitarias y la corrección de los efectos de otras políticas en las regiones (política agrícola común, tras la ampliación de 1986, y política energética, principalmente).

La reforma de los fondos estructurales de 1988

Como hemos señalado antes, en 1988 se llevó a cabo una reforma de todos los fondos estructurales comunitarios. La presencia de nuevos miembros (Portugal y España), con necesidades regionales importantes, y, sobre todo, el avance hacia el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria, urgían esa reforma. Se esperaban, en efecto, nuevos cambios en la estructura productiva de todos los países, por el Mercado Único (1993), y, además, los gobiernos de los Estados miembros perderían instrumentos para la corrección de sus desequilibrios (en concreto, la política monetaria y el manejo del tipo de cambio). Esto significaba que las regiones en declive o subdesarrolladas sólo podrían atraer los recursos necesarios (capital y tecnología) mediante la reducción de sus salarios, o tendrían que dejar que su mano de obra emigrase a regiones más ricas. La principal alternativa a esos efectos indeseables era la intensificación de las ayudas para el desarrollo regional, y a ello apuntaba la nueva política.

La reforma incluía la duplicación de los fondos estructurales (FSE, FEDER y FEOGA-Orientación), entre 1987 y 1993, en pesetas constantes²³, y la revisión de los reglamentos de los fondos, para mejorar su eficacia y agilizar sus procesos. Al propio tiempo, se establecía un horizonte temporal de cinco años para los proyectos, lo que permitía alejarlos de la discusión política continuada.

Las acciones se concentran ahora en cinco objetivos, en los que colaboran los diferentes fondos:

1. Desarrollo de las regiones atrasadas (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación)²⁴.
2. Reconversión de regiones industriales en declive (FEDER, FSE).
3. Combatir el desempleo de larga duración (FSE).
4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (FSE).
5. Acciones agrícolas:
 - a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas (FEOGA-Orientación).
 - b) Fomentar el desarrollo de zonas rurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación)²⁵.

²³ Lo cual no representa una cifra muy elevada: en 1993 llegará al 20% del presupuesto de la CE, y al 0,25% del PIB comunitario. Téngase en cuenta, no obstante, que se trata de fondos de apoyo a acciones de los gobiernos de los Estados miembros, y que el conjunto de las políticas regionales y sociales va mucho más allá de esta cifra.

²⁴ A este objetivo se dedica el 80% de los fondos del FEDER en este período.

²⁵ La Comisión Europea aprobó en octubre de 1989 los fondos a dedicar a estos objetivos, en el período 1989-1993 (en millones de ecus y en porcentaje sobre el total):

Objetivos	Fondos	Porcentaje
1	38.300	63,5
2	7.205	11,9
3 y 4	7.450	12,4
5a	3.415	5,7
5b	2.795	4,6
Otros*	1.150	0,9
Total	60.315	

*Medidas transitorias y acciones innovadoras.

La puesta en vigor de esta política se lleva a cabo mediante los *Marcos de Apoyo Comunitario* (MAC) que prepara la Comisión a partir de las propuestas de los gobiernos. Los MAC recogen, para cada uno de los cinco objetivos señalados, las prioridades (ejes prioritarios), las grandes líneas de acción conjunta del Estado miembro y de la CE, el compromiso indicativo adquirido por los fondos estructurales para financiar las acciones contempladas, y los caracteres de esa financiación (subsidios de los fondos estructurales, créditos del Banco Europeo de Inversiones y fondos de los gobiernos nacionales y regionales). De acuerdo con este esquema, los Estados miembros preparan los Planes de Desarrollo Regional (PDR)²⁶, de tres a cinco años de duración, que luego se discuten y se seleccionan por acuerdo común de las partes interesadas (que incluyen no sólo a la CE y a los gobiernos nacionales, sino también a los regionales o autonómicos, así como a otras instituciones: patronales, sindicatos, cámaras, etc.). La Comisión estimaba que, gracias a estos fondos, los países beneficiarios en el primer objetivo podrían aumentar su tasa de crecimiento entre el 1,5 y el 3,5% hasta 1993, creándose hasta medio millón de puestos de trabajo. El Anexo a este documento recoge los resultados para España de esas acciones.

La política regional y la política social comunitarias han experimentado, pues, otro cambio radical en este periodo. Han consolidado su *fisonomía* y sus *objetivos propios* (que no omiten la eficiencia), han *intensificado* sus acciones y han aumentado sus *fondos*, concentrándolos en actividades prioritarias, en el plano comunitario. Los proyectos se llevan a cabo mediante una amplia colaboración de la CE con los gobiernos nacionales y regionales, así como con otras instituciones. Y pretenden actuar no mediante acciones dispersas, sino de forma coordinada, dentro de proyectos nacionales y regionales bien establecidos.

1992-... El Tratado de Maastricht y los fondos de cohesión

En diciembre de 1991, los Jefes de Estado y de gobierno, reunidos en Maastricht (Países Bajos), acuerdan la reforma de los Tratados y la apertura de una nueva fase en la Comunidad. El cambio afecta a la esencia del proyecto comunitario. En primer lugar, la CE asume responsabilidades propias en políticas que antes le eran ajenas (industrial, medio ambiente, defensa de los consumidores, sanidad, educación, etc.), extendiendo sus competencias prácticamente a todos los campos en que operan los gobiernos de los Estados miembros –sin excluir, por ejemplo, la política exterior y la de defensa, fuera ya del ámbito económico.

Segundo, no pretende sustituir a esos gobiernos, sino complementarlos, de acuerdo con el *principio de subsidiariedad*: «En áreas que no caen bajo su exclusiva competencia, la Comunidad debe actuar (...) sólo si y en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente alcanzados por los Estados miembros, y puedan, por el contrario, ser conseguidos mejor por la Comunidad, por razón de su escala o de los efectos de la acción propuesta».

Tercero, se establecen las acciones concretas y los pasos que deben conducir a la Unión Económica y Monetaria²⁷.

²⁶ Los PDR se refieren al objetivo 1, en tanto que los PRR (Planes de Reversión Regional) se ocupan del 2, y los PDZR (Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales) del 5b.

²⁷ Esto no pretende ser, por supuesto, una exposición detallada del Tratado de Maastricht, sino sólo sugerir la importancia de los cambios introducidos.

Un protocolo vinculante añadido al Tratado de Maastricht reitera el compromiso de avanzar hacia la *cohesión*, que ya se había establecido en el Acta Unica. Dicha cohesión se traduce, principalmente, en:

- Una reforma de los mecanismos de financiación del presupuesto comunitario.
 - Una reforma de los gastos.
 - El establecimiento de los fondos de cohesión social.
1. El presupuesto de la CE es muy diferente al de un Estado²⁸, por la estructura de sus *ingresos*. La CE se nutre principalmente de las exacciones reguladoras agrícolas (un 4% de los ingresos en el presupuesto de 1991), los derechos aduaneros (un 22%), el recurso base IVA (un 57%) y el recurso PNB (16%). La partida más importante es, por tanto, una participación en los ingresos de los Estados miembros sobre un impuesto regresivo, el IVA²⁹. Y sólo la última partida guarda alguna proporción con los niveles de renta de los países.
 2. En cuanto a los *gastos*, el presupuesto de 1992 dedica el 53% de los fondos a la política agrícola, el 27% a los fondos estructurales, y el resto a investigación (3%), política exterior (4%), administración (6%) y otros gastos. Está, pues, desproporcionadamente sesgado hacia la política agrícola –de nuevo a favor de los países centroeuropeos ricos, que son los que provocan el gasto de sostenimiento de excedentes. En todo caso, los fondos estructurales no son prioritarios (como lo es el FEOGA-Garantía), y se cofinancian por los Estados miembros. Todo ello reduce considerablemente la capacidad redistributiva del presupuesto comunitario, cuando se contempla en su conjunto.

España se distinguió en la reunión de Maastricht por su lucha para que los ingresos comunitarios guardasen más proporción con los recursos de cada país (para evitar, por ejemplo, que España, uno de los países pobres de la Comunidad, aportase más de lo que recibía del presupuesto comunitario), y que el gasto diese cada vez más peso a los fondos estructurales (algo que parece difícil mientras la política agrícola común no cambie radicalmente).

3. Las propuestas anteriores se complementaron con la petición, también liderada por España, de que se estableciera unos *Fondos de Cohesión Social*, que acabaron relegados a un protocolo anexo al Tratado. La demanda de esos fondos se basaba en que algunos países comunitarios (los más pobres) deberían hacer un esfuerzo extraordinario para cumplir las condiciones establecidas en el Tratado de Maastricht, en términos de reducción del déficit público, y ello les impediría llevar a cabo las inversiones públicas que la convergencia hacía necesarias (lo que se agravaba con la necesidad de dedicar recursos adicionales a la protección del medio ambiente, una de las nuevas prioridades de la CE). El resultado fue un compromiso de que los fondos estructurales y el Banco Europeo de Inversiones dedicarían la mayoría de sus recursos a dicha cohesión (esto es, a la reducción de las disparidades regionales y entre países).

²⁸ Al final del período aquí considerado, no puede sobrepasar el 1,2% del PIB de los Doce.

²⁹ El IVA es regresivo porque pesa sobre el consumo (al que las familias de menor renta dedican una mayor proporción de sus ingresos); discrimina también contra los países en que los servicios públicos pesan menos (pues esos servicios suelen estar exentos de IVA), que suelen ser los menos adelantados, y contra el turismo (porque una parte del consumo la hacen los extranjeros): en definitiva, contra los países mediterráneos.

El acuerdo alcanzado se concretó en el “Paquete Delors” a la hora de preparar el presupuesto para 1993-1997³⁰. La propuesta de aumento de gastos contenida en el paquete³¹ fue rechazada inicialmente, por la oposición de los países ricos, encabezados por Alemania, a aumentar sus aportaciones a la CE en un momento en que estaban haciendo un esfuerzo importante para reducir su déficit público nacional.

La ayuda al desarrollo

La CE llevó a cabo también, desde sus comienzos, una política de ayuda al desarrollo, cuyo contenido se fue ampliando a lo largo del tiempo, hasta convertirse en un *programa global de cooperación mundial*, que afecta a numerosos países en vías de desarrollo y con un amplio despliegue de medios económicos, técnicos, institucionales y comerciales.

Pieza central en la política europea de desarrollo fueron las convenciones de Yaoundé (ya extinguida) y Lomé³², que aglutinaron a los estados africanos y malgache, la primera, y a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), la segunda, con un número creciente de países incluidos en cada una de sus sucesivas revisiones³³. Los convenios Lomé son convenciones quinquenales en que los países comunitarios, de un lado, y los ACP, de otro, reconocen un conjunto de derechos y deberes. Incluyen un sistema de *estabilización de ingresos por exportaciones* a la CE (STABEX)³⁴ y de productos mineros (SISMIN), más cooperación financiera, técnica, comercial y aduanera. También incluyen la ayuda alimentaria –que sirvió, al principio, para dar salida a los excedentes agrícolas de la CE, pero que han ido derivando hacia esquemas de autosuficiencia alimentaria y seguridad en el suministro de alimentos³⁵–, un *sistema de preferencias generalizadas* –concedidas a los países en vías de desarrollo en el marco de la UNCTAD II–, sin reciprocidad ni discriminación³⁶, y la *ayuda al desarrollo* propiamente dicha.

Esta última se canaliza a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (arts. 131 a 136-CEE), que subvenciona proyectos de cooperación financiera y técnica, con especial énfasis en los países más atrasados y en proyectos interregionales. El FED empezó en 1958 atendiendo con

³⁰ El presupuesto comunitario se fija ahora para periodos de cinco años, a tenor de lo dispuesto en el Acta Unica. El primero de esta serie fue el de 1988-1992; en julio de 1992 se aprobó el del quinquenio siguiente, dejando algunas partidas para diciembre de este año –entre ellas, el fondo de cohesión.

³¹ La propuesta Delors era la siguiente (en miles de millones de ecus de 1992):

	1987	1992	1997
Agricultura	32,70	36,30	40,10
Fondos estructurales	9,10	18,60	29,30
Otros	9,20	11,60	18,10
Total	51,00	66,50	87,50
En porcentaje del PIB comunitario	1,05	1,15	1,34
Tope autorizado	--	1,20	1,37

³² La CE ha firmado también otros acuerdos similares, como los de asistencia financiera y técnica a los países de Asia y América del Sur.

³³ El Convenio Lomé IV, firmado el 15 de diciembre de 1989, abarcaba 69 países (frente a 46 el Lomé I), de los que 46 eran de África, 15 del Caribe y 8 del Pacífico.

³⁴ Se trata de transferencias, bajo ciertas condiciones, de la CE a los países exportadores, si los ingresos por exportación de determinados productos caen por debajo de un umbral mínimo.

³⁵ Hay una ayuda normal, otra de urgencia y otra de emergencia. Las disputas sobre sus efectos beneficiosos o perjudiciales –sobre todo de las dos primeras– han sido frecuentes.

³⁶ Con excepciones en productos agrícolas y textiles, principalmente.

581 millones de ecus a proyectos de 31 países y 55 millones de personas, para llegar en 1988 a 69 países, 450 millones de personas y 10.800 millones de ecus³⁷.

Valoración ética de la política social de la CE

En esta sección nos ocuparemos del sentido de la política social de la CE, desde el punto de vista de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI). Llevaremos a cabo este análisis a partir de los distintos principios y doctrinas que se pueden aplicar en cada caso. Conviene aclarar desde ahora que no se trata de principios distintos, sino concatenados e interdependientes: en definitiva, son distintos ángulos para observar una misma realidad.

1. El destino universal de los bienes y el derecho de todos los hombres a participar de ellos

Desde antiguo la Iglesia ha entendido que el mandato de Dios «creced y multiplicaos y dominad la tierra» (*Gen.* 1, 28) contenía el principio del destino universal de los bienes, del que se deriva la función social de la propiedad privada y la “hipoteca social” que pesa sobre ella³⁸.

Las formas de llevar a cabo esa función social pueden ser muy variadas, desde la limosna hasta la iniciativa privada que crea puestos de trabajo y lleva a cabo inversiones productivas, en el sector privado, o a través de los fondos y seguros sociales, los subsidios, la función redistributiva de los impuestos y del gasto público, etc., en el sector público.

La política social de la CE puede verse como una forma de dar cumplimiento de esa función social de la propiedad, cuando la Comisión recibe fondos de los países –procedentes, a su vez, de la recaudación de impuestos en éstos– y los dedica a toda la gama de actividades referida antes, que, se supone, permiten a ciudadanos desprovistos de medios el acceso a una formación profesional, a fondos con que socorrer su situación de desempleo, a bienes y servicios públicos (infraestructuras), a oportunidades de trabajo, etc.

Lo que es específico de la CE, en todo caso, es su carácter *supranacional*. De ahí que le corresponda una labor de difusión de ese derecho universal a los bienes en un plano que va más allá del de cada gobierno nacional, supliendo deficiencias de las políticas nacionales (casi siempre debidas a insuficiencia de medios) y permitiendo la coordinación de las actuaciones nacionales. En este sentido, el planteamiento de los fondos estructurales desde 1988 puede considerarse paradigmático.

El *rechazo de las excesivas desigualdades* en la distribución de la renta, o en la situación económica en diferentes regiones o países, o entre distintos sectores productivos, o entre el

³⁷ La CE negocia con los Estados miembros del convenio los Programas Indicativos Nacionales, dentro de los cuales se incluyen los proyectos concretos para los que la CE proporciona financiación.

³⁸ Los textos del magisterio son muy numerosos; a modo de ejemplo: *Rerum novarum* (RN), 16; *Quadragesimo anno* (QA), 17, 45, 46, 49, 56, 57; Pío XII, Radiomensaje de Navidad de 1941, 8; Pío XII, Discurso a la XXVI Semana Social de Italia, 8 de septiembre de 1956; *Mater et Magistra* (MM), 19, 30, 119; *Pacem in terris* (PT), 22, 23; *Populorum progressio* (PP), 23; *Gaudium et spes* (GS), 69, 71; *Laborem exercens* (LE), 14; Juan Pablo II, Discurso inaugural del CELAM, 111, 28 de enero de 1979; *Sollicitudo rei socialis* (SRS), 42; *Centesimus annus* (CA), 6, 30, 31, 43.

campo y la ciudad, etc.³⁹, que lleva a cabo la Iglesia en cuanto que ofende a la dignidad de la persona humana, a la que se le niega la participación en los bienes a que tiene derecho, no es un argumento distinto del anteriormente citado. Añade, no obstante, un criterio cuantitativo relativo –el de las *excesivas* desigualdades. Claro que, desde la óptica de la Doctrina Social Cristiana, la clave no es que haya desigualdades o no –que es casi lo único que consideran las políticas comunitarias–, sino la *dignidad* herida de la persona a la que no se permite el acceso a unos bienes que el Creador le legó. Los conflictos que surgen a consecuencia de esa no consideración del problema de fondo van a hacer penosa la política social: la creación de incentivos perversos (que desaniman el trabajo, por ejemplo), el fomento de situaciones irregulares, etc.

También se puede justificar la política redistributiva de la comunidad por la *vulneración del orden social*, del que son muestras los desequilibrios citados, y que refleja la *violación de un orden superior* –de las personas frente a las cosas, del trabajo frente al capital o la técnica, de la ética frente a la economía⁴⁰. De nuevo, no es un argumento distinto. Ni ataca al núcleo del problema, que no radica en la vulneración de un orden social, por razones de tranquilidad, de orden público o de expectativas de crecimiento, sino en la dignidad de la persona, perjudicada por unas conductas que, en definitiva, provocan aquel desorden.

Caben también otras justificaciones de las políticas redistributivas, por razones que la DSI no acepta –el igualitarismo comunista, por ejemplo, o argumentos pragmáticos de orden público y paz social, que no tienen en cuenta la dignidad de la persona y sus derechos básicos. No podemos saber si esos principios han estado presentes en la formulación de la política social comunitaria, aunque no parece que fuese así en sus comienzos. En todo caso, hay razones éticas sólidas para defender algunas medidas redistributivas como las señaladas antes.

Pero las políticas redistributivas crean nuevos problemas desde el punto de vista *económico* que la moral no puede ignorar.

1. ¿Es la redistribución el mejor medio para conseguir el ejercicio del derecho de todos los hombres a los bienes? Los creadores de la CE se dieron cuenta de que *el crecimiento era el mejor igualador de rentas* entre personas, entre regiones y entre países (y el elevado crecimiento de las economías periféricas en las fases de auge, y su convergencia hacia la media comunitaria, vienen a probarlo). Por tanto, la redistribución no debe impedir el crecimiento. Además, en una economía que crece, la redistribución es social y políticamente más fácil (el estado del bienestar, que fue el gran igualador de rentas, se edificó sobre todo en los años de auge económico). Lo que se rompe, en definitiva, es algo íntimo al hombre –no en vano la economía pretende ser una ciencia de la acción humana.
2. Entonces, ¿hay razones económicas para una redistribución de la renta? Sí, y de nuevo se dieron cuenta de ellas los padres de Europa. Una es *mitigar las situaciones de desempleo*, de reconversión de capacidades, de emigración, etc., inherentes al crecimiento (por respeto a la dignidad humana, y también por un mejor aprovechamiento de los recursos humanos para el desarrollo). Otra, la

³⁹ Cfr.: RN, 1, 27, 29, 33; QA, 3,4, 60, 61; Pío XII, *Radiomensaje a la XXXIX Semana Social de Francia*, 7 de julio de 1952; MM, 13, 69, 73, 123-149, 150-184; PP, 8, 9; GS, 66, etc.

⁴⁰ Cfr.: QA, 97; MM, 48, 128, 150, 157; GS, 66; SRS, 14, 15.

necesidad de *proporcionar una formación* suficiente para todos los trabajadores, sobre todo para los jóvenes, los desempleados y los que tienen que cambiar de empleo (por las mismas razones éticas y económicas). Una tercera, el *mantenimiento del poder adquisitivo de los que tienen rentas bajas* (por las mismas razones). Y podríamos encontrar más. Pero, en todo caso, deben ser políticas transitorias, si no deseamos que se creen incentivos perversos.

3. De todos modos, *las razones económicas no bastan cuando está en juego la dignidad de la persona*. Con todo, si los argumentos éticos deben ser dominantes, la economía nos puede ayudar a diseñar medidas redistributivas que, cumpliendo su función social y moral, *perjudiquen lo menos posible al funcionamiento de la economía*, e incluso lo mejoren⁴¹. Tal sería el caso de un seguro de desempleo que, atendiendo a las necesidades del parado y de su familia, mantuviese en él el incentivo a buscar nuevo empleo o a mejorar su formación profesional para conseguirlo. O un seguro de enfermedad que, cumpliendo su objetivo protector, desincentivase actitudes egoístas de despilfarro de medicamentos o de absentismo laboral. O un subsidio a la vivienda que, poniendo ésta al alcance de los verdaderamente necesitados, evitase que se aprovecharan del mismo los que no lo necesitaban. Y así otros muchos casos.

Pero este tipo de medidas es difícil de diseñar y de poner en práctica, precisamente porque afectan a los procesos personales de toma de decisiones y porque no permiten tratar adecuadamente cada caso. De ahí que las medidas redistributivas de la CE puedan ser censuradas, con razón, unas veces como socialmente insuficientes, otras como económicamente perjudiciales. Pero esto es inevitable en toda obra humana.

Con todo, ya hicimos notar cómo ha ido cambiando la actitud de los economistas y otros científicos sociales acerca del diseño más adecuado, técnicamente hablando, de esas políticas. En la medida en que esos criterios penetren en los procesos de toma de decisiones en la CE, *sin abandonar los criterios éticos*, la eficiencia económica y social podrá mejorar⁴².

2. El derecho al trabajo

Una parte importante de la política social y regional de la CE ha ido dirigida, como ya vimos, a la creación de puestos de trabajo (de forma indirecta) y a la atención de trabajadores en situaciones especiales (jóvenes en busca de empleo, desempleados necesitados de reconversión profesional, emigrantes, etc.). Aunque hay razones económicas y políticas para esa actuación, no faltan tampoco argumentos morales⁴³ que, probablemente, influyeron también en ella.

⁴¹ La unidad del hombre y de la familia humana nos lleva a pensar que si la ética es la ciencia que guía su crecimiento como persona y ser social, las condiciones que la ética impone a la economía no pueden ser vistas como simples restricciones externas, sino como verdaderas reglas de perfección humana (aunque sea limitada).

⁴² Los moralistas descuidan, frecuentemente, esos criterios técnico-económicos, del mismo modo que los economistas suelen descuidar los criterios éticos. Pero nos encontramos ante acciones de doble efecto: uno, éticamente bueno, y otro, económicamente malo. Y hay que aplicar los criterios prudenciales previstos en estos casos, antes de validar cualquier política social.

⁴³ El derecho al trabajo y sus caracteres ha ocupado un lugar preeminente en la DSI. Cfr.: RN, 3, 17, 32, 45; QA, 51, 69; Pío XII, *Radiomensaje de Navidad*, 1941, n. 11; MM, 18, 44, PT, 18, 19; GS, 6667; Juan Pablo II, *Discurso a los trabajadores y empresarios en Barcelona*, 7 de noviembre de 1982, n. 6; LE, *passim*; CA, 7-9, 32.

Tampoco este argumento es diferente del anterior: la creación de puestos de trabajo y el sostenimiento de los trabajadores en desempleo forman parte de la función social de la propiedad. Pero añade un nuevo componente: el derecho al trabajo *no es sólo el derecho a ganarse el sustento*, sino, sobre todo, *el derecho a una manifestación central, capital, de la actividad del hombre* como imagen de Dios, como configurador de la naturaleza y como responsable de su propio desarrollo (LE, *passim*). Finalmente, el reconocimiento del derecho al trabajo nos permite poner de manifiesto cómo algunos motivos de preocupación de la DSI han encontrado eco en las políticas comunitarias. Por ejemplo, el hecho de que el progreso tecnológico y los cambios en las estructuras productivas generan desempleo que, aun siendo transitorio, debe ser atenuado, por respeto a la dignidad del hombre⁴⁴; la necesidad de formación profesional para el trabajo y para salir del desempleo⁴⁵, o la conveniencia de que sea el capital el que busque al trabajo, y no viceversa⁴⁶.

Con todo, la política social de la CE ha alcanzado *resultados insuficientes* en cuanto al derecho al trabajo, cuando se contempla con criterios amplios: el desempleo creció mucho en los años setenta, y no se ha reducido suficientemente en los ochenta; hay todavía un elevado paro de larga duración; la integración de los emigrantes ha sido limitada, etc. Esto quiere decir, probablemente, que la política económica general de los Estados miembros, y de la propia Comunidad, ha sido poco eficaz, probablemente por errores de los economistas y de los políticos, pero también de los sindicatos y de los empresarios; por la acción de grupos de presión (*insiders*), que ha roto la solidaridad en el mundo del trabajo, etc.

3. La cooperación al bien común y la solidaridad

Todos los hombres, como miembros de la sociedad, deben cooperar al bien de la misma, cada uno según sus posibilidades. Y corresponde al Estado⁴⁷, primero, determinar lo que constituye el bien común en cada caso; segundo, establecer algunas de las formas que debe tomar aquella participación de los ciudadanos en él (por ejemplo, mediante el pago de impuestos); y, finalmente, el propio aparato político y administrativo del Estado debe dirigirse al bien común y llevar a cabo aquellas acciones concretas en que se manifiesta ese bien común, en cada caso⁴⁸.

Este argumento abarca y supera a los dos anteriores. La función social de la propiedad consiste, precisamente, en ponerla al servicio del bien común. Y la creación de puestos de trabajo es un ejercicio de solidaridad y una colaboración al bien común. Pero, además, la política social tiene otras conexiones con él: la coordinación de políticas, el fomento del sentido de interdependencia entre los pueblos, etc. En definitiva, estamos hablando de políticas de solidaridad y, como definió Juan Pablo II, la *solidaridad* es «la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común, es decir, por el bien de todos y de cada uno» (SRS, 38).

⁴⁴ Cfr.: Pío XII, *Radiomensaje a la XLIII Semana Social de Francia, 10 de julio de 1956*, n. 4; Discurso 9 de septiembre de 1956, n. 2; Juan XXIII, *A la Semana Social de Canadá, 27 de julio de 1961*, n. 10; Juan Pablo II, *Discurso a la OIT, Ginebra, 15 de junio de 1982*, n. 12.

⁴⁵ Cfr.: Pío XII, *Discurso 7 de marzo de 1957*, n. 2; LE, 18.

⁴⁶ Cfr.: Juan Pablo II, *Discurso a los emigrantes*, Guadalupe, 4 de noviembre de 1982.

⁴⁷ Pueden incluirse aquí las organizaciones supranacionales, como la CE.

⁴⁸ Sobre el bien común y el papel del Estado en su desarrollo, cfr.: RN, 23, 25 y ss.; QA, 49; MM, 20, 37, 52-54, 58, 65, 74, 79; PT, 53, 55, 56, 58; PP, 17, 53 y ss.; GS, 26; *Octogesima adveniens* (OA), 46; LE, 18; SRS, 38, 39; CA, 7 y ss., 40, 47-48.

La peculiaridad de la política social comunitaria es, precisamente, su carácter *internacional*, un aspecto particularmente interesante para destacar la fraternidad universal, la interdependencia y la dimensión global de la solidaridad⁴⁹. El bien común que la CE debe perseguir no es la simple suma de bienes nacionales, sino un bien superior, más noble.

En este sentido, *la política de ayuda al desarrollo*, ya explicada, forma parte también de ese deber de solidaridad (y, de manera especial, el sistema de preferencias generalizadas y los fondos de estabilización de ingresos por exportación, que responden a la cuestión, tantas veces planteada por la DSI, de la justicia en las relaciones comerciales entre países)⁵⁰.

Una valoración provisional de las políticas sociales comunitarias

La primera valoración de las políticas sociales comunitarias, hecha en los párrafos anteriores, ha sido más bien positiva. Aunque con carácter provisional, ha llegado el momento de ampliar nuestro juicio.

1. Las razones morales de la política social

Ya vimos que hay *razones económicas, políticas, y también éticas*, para llevar a cabo políticas como las que la CE viene poniendo en práctica desde sus comienzos.

2. Supranacionalidad y subsidiariedad

La *supranacionalidad* de la CE le confiere un carácter especial, de acuerdo con los criterios que estableciera Juan XXIII acerca de la actuación del Estado en el bien común: «orientación, estímulo, coordinación, suplencia e integración» (MM, 53). Con otras palabras, si el Estado debe respetar el *principio de subsidiariedad*, la Comunidad debe hacerlo también respecto de los Estados miembros⁵¹.

Pero si la política económica de la CE es *complementaria* de la de los Estados miembros, no se puede analizar con total independencia de la de aquellos. En primer lugar, el futuro de la política social comunitaria dependerá de lo que los Estados quieran. Y todo hace pensar que tienen demasiado aprecio por sus instrumentos redistribuidores, empezando por los impuestos, como para ponerlos en manos de la Comisión. Lo que quiere decir que la CE seguirá desempeñando una tarea complementaria y coordinadora. Dicho con otras palabras, la solidaridad seguirá siendo un sentimiento –ya que no una virtud, en este caso– nacional. Y los demás ciudadanos europeos serán socios, colegas o amigos, pero a ellos no llegará nuestro sentimiento.

En todo caso, subsiste el peligro de una política comunitaria propia, no subsidiaria, que capture para sí lo que, en buena ética, corresponde a las instancias inferiores. Y el peligro de que esas

⁴⁹ Sobre los aspectos internacionales y universales del bien común y de la solidaridad, cfr.: QA, 89; MM, 37, 80, 157 y ss.; 200 y ss.; PP, 17, 43, 44 y ss.; 56 y ss.; 65 y ss.; PT, 80 y ss., 91 y ss., 98-102, 130, 131; GS, 9, 26, 30, 85-86; LE, 2, 18; SRS, 9, 17, 19, 23, 26, 38, 39, 42; CA, 21, 27, 28.

⁵⁰ Cfr.: PT, 91 y ss.; PP, 44, 56 y ss.; OA, 43; SRS, 43.

⁵¹ Cfr.: RN, 6, 9-10; QA, 79; MM, 33, 117; CA, 15.

instancias pidan una acción comunitaria que no le corresponde –y la presión española por los fondos de cohesión social puede ser un ejemplo.

3. Eficiencia económica, ética y política social

La economía tiene sus leyes⁵², y la ética las suyas. Es frecuente que los economistas se fijen sólo en las primeras, pero otro tanto ocurre con los moralistas. La experiencia de siete lustros de política social, regional y de desarrollo en la CE muestra *que una mala economía da malos resultados económicos, sociales y, por tanto, éticos*: cuando la CE –o los Estados miembros– han llevado mal sus negocios, los resultados sociales han sido lamentables, a pesar de las buenas intenciones. Y las medidas sociales adoptadas, si no estaban inspiradas en una buena economía, no han dado buenos resultados, sino más bien han agravado la situación (y, en tal caso, el veredicto ético debe ser también negativo: *si falta competencia técnica, la buena voluntad no basta*).

Ya hemos señalado que la política social comunitaria *se inserta en el marco de unas políticas económicas*, aunque va más allá de ellas. Esto es importante porque, si se lleva a cabo con prudencia, permite alcanzar los objetivos sociales sin sacrificar la eficiencia económica, e incluso mejorándola. No obstante, los mismos titubeos y cambios de política, la influencia de las “modas” académicas, etc., hacen pensar que esa coordinación ha sido escasa, y que la acción social ha sido, a menudo, ineficiente.

Pero la *economía debe estar subordinada a la ética*⁵³, si quiere que sus frutos favorezcan al hombre. Es un hecho que, desde hace más de un siglo, los países avanzados han ido introduciendo un conjunto de medidas sociales⁵⁴ que, en conjunto, merecen una calificación positiva: seguro de desempleo, seguros de enfermedad, de vejez, de accidentes laborales, de orfandad y viudedad, ayudas a la enseñanza, a la formación profesional, a la construcción o compra de viviendas, atención a situaciones de extrema necesidad (pensiones no contributivas, alimentos gratuitos, etc.), y un largo etcétera. Algunas de esas medidas han tenido algunos efectos sociales, económicos y éticos negativos: han creado distorsiones en los mercados, han reducido la eficiencia económica, han agravado el desempleo, han acentuado la existencia de bolsas de marginación y miseria, etc. Pero el resultado final parece positivo (quizá porque esas medidas sociales han ido acompañadas de un intenso proceso de crecimiento económico). En la introducción de ese conjunto de medidas deben haber influido numerosos factores: económicos, políticos, ideológicos, etc., pero también éticos. De modo que, al menos por sus resultados, podemos suponer que *ha habido un influjo positivo de la ética en los sistemas económicos modernos*. De modo que ese juicio positivo se puede aplicar, probablemente, a las políticas sociales, regionales y de desarrollo de la CE.

4. Una política parcial y limitada

Todo lo anterior no significa que la política aquí comentada sea un modelo de solidaridad. Se trata –ya lo dijimos– de una política *parcial, con medios y objetivos limitados*. Colabora –o mejor dicho, puede colaborar– al bien común de Europa y al de otros países. Pero *no obedece a*

⁵² Sobre la autonomía de las leyes económicas, cfr.: QA, 41, 42; GS, 36; SRS, 41; CA, 43.

⁵³ Sobre la subordinación de la economía a la ética, cfr.: QA, 42, 43; MM, 11, 38-39, 213 y ss.; GS, 36; OA, 38 y ss.; CA, 40.

⁵⁴ Cfr.: LE, 8.

una visión completa del bien común ni atiende «al bien de todo el hombre y de todos los hombres» (PP, 14) (quedan fuera muchas facetas del bien del hombre, y hay numerosas contradicciones en éstas y otras políticas)⁵⁵.

5. Una política insuficiente

Una cuestión ha preocupado en nuestro país a raíz de la reforma de los fondos estructurales y de la propuesta de introducción y ampliación de los fondos de cohesión: su *insuficiencia* para corregir radicalmente los desequilibrios regionales. Basta considerar que la suma de las acciones comunitarias que figuran en el Anexo supone 1,563 billones de pesetas para el quinquenio 1988-1992, es decir, unos 312.000 millones al año: un 0,56% del PIB de 1991, y un 2,5% de los gastos del Estado (sin contar las Administraciones autonómicas y locales). Obviamente, se trata de una aportación insuficiente para cambiar radicalmente los desequilibrios económicos de España (teniendo en cuenta que esa aportación es transitoria, y que desaparecerá, probablemente, cuando entren otros candidatos más pobres, como los países de la Europa oriental, o Turquía, Chipre y Malta).

Esto es verdad, pero nos lleva a otras cuestiones importantes. ¿Es la ayuda comunitaria el medio idóneo para el desarrollo regional? ¿Podemos pensar seriamente que a base de inversiones en infraestructura, en formación profesional o en investigación, cualquier región puede alcanzar un nivel de desarrollo igual al europeo? Es probable que detrás del argumento de la insuficiencia haya el deseo de disfrutar de unas transferencias que, en definitiva, liberen recursos del gasto público nacional para otras actividades alternativas (y en otras localizaciones quizá políticamente más lucrativas).

Por otro lado, *los primeros responsables del desarrollo son los propios interesados*. Confiar excesivamente en las ayudas comunitarias puede ser un medio para adormecer las propias responsabilidades. Si las regiones atrasadas han acortado diferencias en las épocas de auge, no es porque en ellas hayan disfrutado de mayores transferencias, sino porque han sabido aprovechar mejor sus oportunidades.

En suma, las ayudas comunitarias deben servir para *sentar las bases* del crecimiento, y para *corregir o sostener situaciones transitorias* de desempleo o declive industrial, pero no debe confiarse en ellas como los motores del crecimiento.

6. Contradicciones en las políticas comunitarias

Al observar el conjunto de las políticas comunitarias, llama la atención el carácter social y económicamente *regresivo* de algunas de ellas. La agrícola, por ejemplo, ha sido durante décadas un bastión de defensa de intereses particulares frente al bien general, un medio de redistribución de la renta hacia los agricultores ricos, el mantenimiento de situaciones de ineficiencia y una competencia desleal hacia los agricultores del Tercer Mundo. Y la política presupuestaria tampoco sale mejor parada, como ya hemos señalado.

Es probable que éstos sean algunos de los costes políticos, inevitables en todo proceso de crecimiento⁵⁶. Con todo, sugiere que la valoración de una política no debe olvidar el conjunto, y

⁵⁵ La misma CE que se preocupa de los ingresos de exportaciones de los países en vías de desarrollo y que procura la estabilidad de sus precios de exportación, practica discriminaciones en su política agrícola, en el tratamiento de los textiles y confección, y en otros aspectos.

que *la falta de un criterio ético unificador* puede llevar fácilmente a estas contradicciones (que, por otro lado, se repiten también a nivel nacional).

7. Cambio y política social

Estamos ahora en un período de cambio. En los últimos años hemos asistido a un cierto rechazo del crecimiento del Estado, y del estado del bienestar en concreto. Esto puede querer decir que la sociedad europea ha alcanzado ya *unos niveles de protección social suficientes*, y que lo que necesita, a partir de ahora, es *más libertad* para desarrollar su iniciativa, de modo que sus ciudadanos se conviertan más y más en protagonistas de su propio desarrollo.

Pero esto no puede significar el fin de las políticas de contenido social, que deberán *mantener* la red de seguridad existente (privatizando quizás algunos segmentos: educación, sanidad, empresas y servicios públicos, etc.) y, sobre todo, derivar sus objetivos hacia *situaciones especiales*, como las creadas por las bolsas de pobreza y marginación de nuestros ghettos urbanos o de las regiones deprimidas, o las debidas a la desatención humana de los ancianos, etc.

El estudio de la reforma de los fondos estructurales y las medidas recientes sugieren que algo de esto ha intentado la Comunidad. Pero todo hace pensar que sigue todavía demasiado anclada en los esquemas antiguos, en las políticas tradicionales, confiando en la cuantía de las ayudas más que en las capacidades personales para resolver unos problemas que, en parte, ha creado con sus mismas políticas, o con las de los Estados miembros. De cara al futuro, conviene hacer una llamada a la imaginación, al criterio ético y al sentido común, para orientar las políticas sociales comunitarias como la sociedad europea necesita.

⁵⁶ Ha habido que “comprar” la cooperación de los agricultores, los grandes perdedores en el proceso de industrialización, mediante las transferencias de rentas de la política agrícola común.

Anexo

Actuaciones en España, 1988-1992⁵⁷

Todas las regiones españolas reciben ayuda comunitaria; las de renta más baja, dentro del MAC del objetivo 1; las demás, sólo en los 2, 3, 4 y 5b⁵⁸.

Objetivo 1: regiones atrasadas

Incluye a Galicia, Asturias, Castilla y León, Castilla y La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Murcia, Ceuta, Melilla, Canarias y la provincia de Teruel. El MAC para este objetivo se eleva a 18.408 millones de ecus⁵⁹, de los que la CE aporta 9.779 millones (6.199 el FEDER, 2.348 el FSE y 1.232 el FEOGA-Orientación), 6.728 las Administraciones españolas y 1.901 el sector privado español⁶⁰. Los ejes prioritarios de este MAC son:

1. Medios de transporte y telecomunicaciones.
2. Industria, servicios y artesanía.
3. Turismo.
4. Agricultura y desarrollo rural.
5. Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.
6. Valorización de recursos humanos.

Objetivo 2: zonas industriales en declive

Se instrumenta con dos MAC, uno para 1989-1991 y otro para 1992-1993. En total, las acciones importan 3.966 millones de ecus, de los que la CE aporta 1.402 (1.077 el FEDER y 326 el FSE), 2.260 las Administraciones españolas y 304 el sector privado español. Los ejes prioritarios son:

1. Creación y desarrollo de actividades productivas.
2. Protección y mejora del medio ambiente.
3. Apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipamientos de formación.
4. Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

En el ámbito geográfico, abarcan Cantabria, Vizcaya y Guipúzcoa, completas, y parte de las provincias de Alava, Navarra, La Rioja, Zaragoza, Tarragona, Barcelona y Girona.

⁵⁷ Cfr. Cortés, Ricardo, «La política estructural comunitaria. Consecuencias para España», *Cuadernos de Información Económica*, FIES, mayo de 1962.

⁵⁸ Excepto Baleares, que por tener una renta superior a la media comunitaria, quedaba excluida del MAC para el objetivo 2.

⁵⁹ Todos los datos de este Anexo se refieren a precios de 1989.

⁶⁰ La financiación nacional se puede cubrir también con préstamos del BEI y de la CECA.

Anexo (continuación)

Objetivos 3 y 4: luchas contra el desempleo de larga duración y formación profesional de jóvenes

Ambos objetivos se incluyen en un solo MAC, con un coste total de 1.251 millones de ecus, de los que la CE aporta 563 (a través del FSE) y el resto las Administraciones españolas. Los ejes prioritarios son:

1. Formación tecnológica y formación profesional de base, cualificación y reciclaje.
2. Ayudas a la contratación y a la creación de actividades autónomas.
3. Medidas en favor de las mujeres y de las personas menos favorecidas en el mercado de trabajo.

Objetivo 5b: desarrollo de zonas rurales

La CE aporta 285 millones de ecus (185 a cargo del FEOGA-Orientación, 61 a cargo del FEDER y 39 a cargo del FSE). Los ejes prioritarios son:

1. Mejora de las estructuras y diversificación del sector agrario.
2. Conservación y aprovechamiento del medio natural.
3. Diversificación de la actividad económica y mejora de infraestructuras básicas de apoyo.
4. Valorización de los recursos humanos.

Se extiende a las zonas geográficas del objetivo 2, más Baleares, y se aplica sólo a proyectos plurianuales, en curso o aprobados antes del MAC.